

**Universidad Mayor de San Andrés – La Paz**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – UPRI**  
**Doctorado en Derecho Constitucional y Penal**



**DEBILIDADES Y DESAFÍOS DE LA**  
**JUSTICIA PENAL BOLIVIANA**  
**Tesis para optar al grado de doctor (Ph. D.)**

**Asesor de la tesis: Dr. Albert Noguera Fernández (Ph. D.)**

**Postulante al grado de doctor: Carlos Böhrtr Irahola (M. Sc.)**

### **Agradecimiento:**

Agradezco a mi Director de Tesis, Dr. Albert Noguera Fernández, por su paciencia, su voluntad sin retaceos de acompañar mi aventura intelectual y sus valiosas orientaciones y opiniones.

### **Dedicatoria**

Dedico esta investigación a todas y todos los bolivianos que vienen soportando el flagelo de la justicia boliviana hacen muchos años.

Y a mis hijas e hijos, como un desafío para su vida intelectual y profesional. Quedan ante el reto de superar los esfuerzos de su padre.



## INDICE

Siglas, acrónimos y abreviaciones.....	5
Índice de cuadros y tablas.....	7
<b>I. Introducción.....</b>	<b>9</b>
1.1. Contextualización del tema.....	9
1.2. Planteamiento del tema y delimitación del "objeto de estudio".....	13
1.3. Hipótesis de trabajo.....	16
1.4. Objetivos de la tesis.....	17
1.5. Metodología.....	17
<b>II. La configuración constitucional del Órgano Judicial boliviano.....</b>	<b>19</b>
2.1. Teoría de la separación de poderes.....	20
2.2. Función jurisdiccional y función judicial.....	24
2.3. Principio de soberanía popular y legitimidad.....	26
2.4. Independencia e imparcialidad judiciales.....	32
2.5. El pluralismo jurídico.....	38
2.5.1. Concepto de pluralismo jurídico.....	38
2.5.2. Monismo jurídico vs. pluralismo jurídico.....	39
2.5.3. El pluralismo jurídico en Bolivia.....	49
2.6. Pluralismo jurídico, Estado de derecho y seguridad jurídica.....	54
2.7. Justicia indígena y derecho penal.....	64
2.8. Conclusiones.....	69
<b>III. La reforma penal en Bolivia.....</b>	<b>72</b>
3.1. Antecedentes.....	72
3.2. Marco teórico.....	76
3.3. Evaluación de los resultados de la reforma procesal penal.....	91
3.3.1. Resultados de la reforma procesal penal.....	94
3.3.1.1. La reforma procesal penal en las ciudades capital y El Alto.....	94
3.3.1.2. La reforma procesal penal en las provincias.....	165
3.3.1.3. Innovaciones penales de 2006 en adelante.....	231
3.3.2. La gestión del capital humano.....	241
3.3.2.1. Jueces y fiscales en el período 2006 – 2013.....	243
3.3.2.2. Capital humano, retardación de justicia y escenarios prospectivos...	253
3.3.2.3. Régimen disciplinario.....	260
3.3.3. La gestión presupuestaria.....	264
3.4. Conclusiones.....	271

<b>IV. Evaluación final.....</b>	<b>284</b>
4.1. Validación de la hipótesis de trabajo.....	284
4.2. Evaluación de los objetivos y resultados de la tesis.....	287
4.3. Conclusiones y recomendaciones finales.....	288
Línea Estratégica de Acción 1.....	292
Línea Estratégica de Acción 2.....	295
Línea Estratégica de Acción 3.....	298
Línea Estratégica de Acción 4.....	301
Línea Estratégica de Acción 5.....	304
Línea Estratégica de Acción 6.....	306
Línea Estratégica de Acción 7.....	307
<b>Bibliografía.....</b>	<b>309</b>

## Siglas y acrónimos

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIMA	Consortio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Asesoramiento
CNDESJB	Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano
DPLF	Fundación para el Debido Proceso Legal (sigla en inglés)
IJJ-UNAM	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
ILANUD	Instituto Latinoamericano de la ONU para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
KAS	Fundación Konrad Adenauer (sigla en alemán)
MP	Ministerio Público
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Órgano Judicial
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PGE	Presupuesto General del Estado
TIC'S	Tecnologías de información y comunicaciones
UMSA	Universidad Mayor de "San Andrés" de La Paz, Bolivia
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USAID	Agencia de Cooperación de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VPEP	Vicepresidencia del Estado Plurinacional

## Abreviaciones

cap	causas pendientes del período anterior
cn	causas nuevas
cp	carga procesal
cpp	carga procesal promedio
CPP	Código de Procedimiento Penal
cppd	carga procesal promedio diaria

cppn	carga procesal promedio nacional
crp/día	causas resueltas por día
crp/mes	causas resueltas por mes
ct	número total de causas
dap	delitos de acción privada
dapip	delitos de acción pública a instancia de parte
dapub	delitos de acción pública
nj	número de jueces
nT	número de tribunales
ptjc	promedio del total de juicios de la ciudad
rcp	relación de jueces (fiscales) con la población
S.C.	Sentencia Constitucional
SS.CC.	Sentencias constitucionales
TRJ	tasa de retención judicial

## Índice de cuadros y tablas

Cuadro	Contenido	Página
1	Población nacional, por departamentos, ciudades y provincias.	93
2	Informes de inicio de investigaciones. Ciudades capital y El Alto.	96 y 97
2B	Informes de inicio de investigaciones. Ciudades capital y El Alto (con ajustes).	107 y 108
3	Cantidad de causas nuevas. Capitales del eje geográfico central.	98
4A	Densidad poblacional y carga procesal. Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba.	99
4B	Densidad poblacional y carga procesal. Sucre, Oruro, Tarija y Potosí.	101
4C	Densidad poblacional y carga procesal. Trinidad y Cobija.	104
5	Imputaciones procesadas. Ciudades capital y El Alto.	111
6	Imputaciones y formas de conclusión. Ciudades capital y El Alto.	116 a 119
7A	Relación entre formas de conclusión de imputaciones (% inicio de investigaciones).	121
7B	Relación entre formas de conclusión de imputaciones (% imputaciones atendidas).	123
8	Desempeño de juzgados de sentencia. Ciudades capital y El Alto.	126 a 128
9	Casos resueltos por tipo de delitos. Capitales del eje geográfico central.	130
10	Jueces de sentencia: productividad promedio. Ciudades capital y El Alto.	136 y 137
11	Jueces de sentencia: productividad promedio. Ciudades capital y El Alto.	140
12	Jueces de sentencia: formas de conclusión. Ciudades capital y El Alto.	144 a 147
13	Relación entre formas de conclusión. Ciudades capital y El Alto.	149
14	Desempeño de los tribunales de sentencia. Ciudades capital y El Alto.	152 y 153
15	Tribunales de sentencia: productividad promedio. Ciudades capital y El Alto.	157
16	Tribunales de sentencia: productividad promedio. Ciudades capital y El Alto.	158
17	Tribunales de sentencia: formas de conclusión. Ciudades capital y El Alto.	160 y 161
18	Tribunales de sentencia: relación entre formas de conclusión. Capitales y El Alto.	163
19	Densidad poblacional y carga procesal. Fiscales y jueces cautelares....	166
20	Informes de inicio de investigación. Provincias.	171 y 172
21	Imputaciones procesadas. Provincias.	176
22	Comparación de la carga procesal por fases. Provincias.	178
23	Formas de conclusión de imputaciones. Provincias.	180 a 183
24	Relación entre formas de conclusión. Fase II. Provincias.	185
25A	Relación entre formas de conclusión (% imputaciones atendidas). Provincias.	186
25B	Relación entre formas de conclusión (% inicio de investigaciones). Provincias.	187
26	Juzgados de sentencia de provincias: causas resueltas y pendientes.	189 a 191
27	Jueces de sentencia de provincias: productividad promedio.	196 y 197
28	Jueces de sentencia: productividad promedio. Provincias.	199
29	Jueces de sentencia: formas de conclusión. Provincias.	200 a 203
30	Jueces de sentencia: relación entre formas de conclusión. Provincias.	205
31	Tribunales de sentencia de provincias: causas resueltas y pendientes.	206 y 207
32	Tribunales de sentencia de provincias: productividad promedio.	211
33	Tribunales de sentencia. Productividad promedio. Provincias.	213
34	Tribunales de sentencia de provincias: tipos de sentencia....	215 y 216
35	Tribunales de sentencia de provincias: relación entre formas de conclusión.	217
36A	Jueces de sentencia: TRJ. Ciudades capital y El Alto.	221
36B	Tribunales de sentencia: TRJ. Ciudades capital y El Alto.	221
36C	Jueces de sentencia: TRJ. Provincias.	222
36D	Tribunales de sentencia: TRJ. Provincias.	222
37	Bolivia: población carcelaria.	223

38	Bolivia: innovaciones penales.	232
39	Bolivia: reformas penales.	234
40	Bolivia: casos atendidos por la Policía Boliviana.	236
41	Cantidad de jueces. Ciudades capital y provincias.	245
42	Carga procesal por territorio. Ciudades capital y provincias.	247
43	Comparativo Iberoamericano. Número de jueces por cada 100.000 habitantes.	249
44	Cantidad de fiscales. Ciudades capital y provincias.	250
45	Comparativo Iberoamericano. Número de fiscales por cada 100.000 habitantes.	252
46	Distribución geográfica de jueces y juicios.	255
47	Bolivia: régimen disciplinario judicial. Denuncias y procesos disciplinarios.	261
48	Bolivia: régimen disciplinario judicial. Funcionarios judiciales sancionados.	262
49	Presupuesto del Órgano Judicial (en Bs. y en \$US).	265
50	Presupuesto del Ministerio Público (en Bs. y en \$US).	267
51	Presupuesto del Órgano Judicial y Ministerio Público. Participación en el PGE.	268
52	Presupuestos judiciales comparados (países escogidos).	269

<b>Tabla</b>	<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
1	Retención judicial no penal	10
2	Deslinde jurisdiccional penal	66
3	Juzgados cautelares. Cantidad óptima estimada de jueces.	257
4	Juzgados de sentencia. Cantidad óptima estimada de juzgados.	258
5	Tribunales de sentencia. Cantidad óptima estimada de jueces.	259



## I. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Contextualización del tema.

Son múltiples y complejos los problemas que hoy aquejan a los servicios de justicia de Bolivia, lo que se refleja en vigorosas corrientes de opinión pública que los descalifican con severidad. Según el “*Barómetro de Gobernabilidad de Iberoamérica*”, elaborado por el Consorcio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Asesoramiento (CIMA)<sup>1</sup>, en 2009, la confianza de la población boliviana en la justicia apenas se acercaba al 35%; dos años después, en 2011, ese nivel de confianza había bajado al 26%, y en 2015, el porcentaje estaba por el 33%, vale decir que, en la actualidad, dos tercios de las bolivianas y bolivianos no creen en los servicios de justicia, atribuyendo ese hecho, en parte, a la corrupción<sup>2</sup>.

Más allá de la percepción ciudadana, varios indicadores de resultado entregados por los servicios de justicia del país validan lo que la población siente y piensa sobre la justicia. Veamos algunos de estos indicadores. El Código de Procedimiento Penal, oral y *garantista* –vigente desde el año 2001– fue concebido para eliminar la retardación de justicia y la corrupción y para reducir al mínimo posible la violación de derechos en el sistema penal, defectos que caracterizaban al período anterior a dicho Código. Sin embargo, trece años después, hasta diciembre de 2013, alrededor de 340.000 investigaciones penales abiertas quedaron en el simple aviso de inicio de las indagaciones<sup>3</sup>. Nadie sabe a ciencia cierta dónde se encuentran los cuadernos de investigación de esos casos, ni qué hicieron las víctimas y/o damnificados. Parte de la explicación de este dato se encuentra en la enorme carga procesal asignada a los operadores del Ministerio Público<sup>4</sup>. Esta situación ayuda a explicar también por qué alrededor del 80% de los reclusos en los centros penitenciarios se encuentran

---

<sup>1</sup> Los sondeos de CIMA cubren temas de gobernabilidad y legitimidad de las instituciones en diecinueve países americanos, más España y Portugal. El *Barómetro* de 2009 se encuentra disponible en [http://www.centronacionaldeconsultoria.com/noticias/Barometro\\_mayo\\_04\\_2009.pdf](http://www.centronacionaldeconsultoria.com/noticias/Barometro_mayo_04_2009.pdf), y el de 2011 en <http://www.centronacionaldeconsultoria.com/cncv2/index.php/noticias/biblioteca/95-biblioteca-01>.

<sup>2</sup> Ver la encuesta levantada por la empresa “*Mercados y Muestras*” el mes de mayo de 2015. El 26% de las personas entrevistadas atribuyó a la corrupción la causa de su pesimismo sobre la justicia. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/6/16/aplaza-sistema-judicial-segun-encuesta-60070.html>.

<sup>3</sup> Estos datos y toda la información estadística que se utiliza y cita en la tesis se basan en información oficial, contenida en los anuarios estadísticos judiciales publicados por el Consejo de la Magistratura y por su antecesor Consejo de la Judicatura.

<sup>4</sup> A manera de ejemplo puede mencionarse que en 2013, en la ciudad de El Alto cada fiscal tenía bajo su responsabilidad 2.267 investigaciones abiertas; 1,123 en Santa Cruz, 877 en la ciudad de La Paz y 468 en Cochabamba. No debe extrañar, entonces, que el 80% de las investigaciones penales quedaran inconclusas ese año en el país.

privados de libertad sin que pese en su contra una sentencia condenatoria. Pero, está claro que estos alarmantes hechos no pueden explicarse satisfactoriamente sólo a partir de la carga procesal, porque si así fuera, con sólo crear más fiscalías y más juzgados el problema estaría resuelto, lo que manifiestamente es desmentido por el estado de situación de los servicios de justicia.

La retardación de justicia no afecta sólo a los juicios penales, también caracteriza a los procesos civiles, familiares, sociales y contenciosos fiscales y tributarios, tal y como se detalla en el cuadro siguiente, cuyo contenido muestra que entre 2006 y 2013 habrían quedado pendientes de resolución más de 300.000 expedientes, en las materias consideradas, lo que implica que alrededor de medio millón de personas, al menos, no pudieron hacer valer sus derechos mediante una decisión judicial oportuna.

<b>TABLA 1. RETENCIÓN JUDICIAL NO PENAL 2006 – 2013</b>	
Juzgados de Instrucción en lo Civil	109.071
Juzgados de Instrucción de Familia	20.662
Juzgados de Partido en lo Civil	71.108
Juzgados de Partido de Familia	55.093
Juzgados de Partido de Niñez y Adolescencia	12.667
Juzgados del Trabajo y Seguridad Social	27.863
Juzgados Coactivos Fiscales y Tributarios	10.262
<b>TOTAL</b>	<b>306.726</b>

**Fuente:** Datos oficiales extractados del *Anuario Estadístico Judicial* de 2013.

Pese al profundo cambio introducido por la Constitución en la modalidad de selección de los máximos jueces del país, los preocupantes resultados arrojados por los servicios de justicia, pálidamente reflejados por los datos anteriores, muestran que, en efecto, son múltiples las debilidades y amenazas que aquejan al Órgano Judicial, las que no están siendo adecuadamente identificadas y enfrentadas.

Se explica así por qué el "Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia" de 2014 sostiene enfáticamente que *"los principales problemas estructurales de la justicia mencionados en los últimos informes del Alto Comisionado continúan y se han agravado: escasa cobertura, altos índices de rezago judicial, impunidad, poca confianza de la ciudadanía en las instituciones judiciales, falta de acceso a la justicia, escasa independencia*

*judicial y una clara incapacidad para garantizar el debido proceso. El presupuesto de las instituciones del sector justicia es insuficiente"*<sup>5</sup>.

Es tal la situación de la justicia boliviana que, al comenzar la gestión de 2014, a las entidades del sector no les quedó otro camino que celebrar reuniones internas y coordinar esfuerzos para tratar de enfrentar su deteriorada realidad, de esa manera los máximos representantes del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Ministerio Público constituyeron el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano (CNDESJB)<sup>6</sup>. Operativamente, el Consejo se dotó de una Secretaría Técnica, a la que encargaron la elaboración del diagnóstico sectorial y la formulación de propuestas para remediar los problemas y superar las debilidades.

Pocos meses después, el CNDESJB suscribió un memorándum de entendimiento con el Ministerio de Justicia, respaldado por los mecanismos de cooperación de la Unión Europea, dando lugar así a la llamada Mesa Sectorial de Justicia. La primera reunión de esta instancia tuvo lugar el 11 de agosto de 2014, oportunidad en la que se aprobó y adoptó un documento denominado "*Lineamientos Estratégicos para la Transformación del Sistema de Justicia en Bolivia*", elaborado por la Secretaría Técnica del CNDESJB. En este importante documento se encuentra un diagnóstico parcial del estado de situación de la justicia y propuestas de transformación, que constituyen insumos valiosos para identificar las debilidades y desafíos que enfrentan los órganos jurisdiccionales bolivianos. Se trata de una fuente privilegiada dado que fue elaborada por los propios operadores de justicia<sup>7</sup>.

Según este documento, siete grandes conjuntos de problemas y debilidades, integrados por diferentes factores, estarían determinando la crisis de la justicia boliviana:

- i. Retardación de justicia, resultado de:
  - a. excesivos formalismos procedimentales.
  - b. baja capacidad resolutoria de los jueces y fiscales.
  - c. aplicación desproporcionada de medidas cautelares.
  - d. cultura litigiosa predominante en el país.
  - e. creciente carga procesal.
  - f. inadecuada formación de los operadores de justicia.

---

<sup>5</sup> ONU, op. cit., Informe A/HRC/28/3/Add.2, punto 41, pág. 11.

<sup>6</sup> El CNDESJB fue creado el 2 de enero de 2014, mediante la suscripción de un convenio interinstitucional.

<sup>7</sup> Lamentablemente, el documento no ha sido editado por ninguna institución y su circulación fue restringida en formato electrónico. El ejemplar de respaldo para las afirmaciones que se formulan en esta tesis se encuentra en los archivos de su autor.

- ii. Corrupción, como consecuencia del:
  - a. *“uso ilegítimo del poder público para beneficio privado”* por parte de agentes externos a los servicios judiciales.
  - b. *“abuso del derecho más allá de lo razonable”*.
  - c. falta de ética pública en los operadores del sistema judicial.
- iii. Inexistencia de autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, debido a la permanente injerencia de actores externos.
- iv. Fuertes debilidades tecnológicas e infraestructurales, expresadas en:
  - a. débiles sistemas de información.
  - b. inadecuación de los sistemas existentes frente al estado real de la justicia.
  - c. ausencia de estadísticas confiables.
  - d. despachos judiciales y fiscales hacinados de documentación, procesados cuasi manualmente, lo que deriva en sacralización del expediente.
- v. Déficits e inadecuaciones organizativas, resultado de la obsolescencia de los sistemas de gestión frente a la creciente carga procesal y a los procedimientos orales.
- vi. Restricciones presupuestarias, consecuencia de:
  - a. insuficientes asignaciones a las entidades del sector.
  - b. ausencia de políticas estatales para el fortalecimiento de la justicia.
  - c. inexistencia de recursos para programas de capacitación de recursos humanos, para creación de más juzgados y despachos fiscales y para el salto tecnológico.
- vii. Baja calidad de los recursos humanos.

Todo ello llevó al Presidente Evo Morales a reconocer, en enero de 2015, que la *“justicia empeoró después de la elección por voto popular de las máximas autoridades judiciales”* y a convocar a una *“cumbre nacional para revolucionar la justicia”*<sup>8</sup>. El descreimiento social sobre la justicia es tan fuerte que a nadie pareció importarle que la propuesta del titular del Órgano Ejecutivo implique una franca ruptura de la línea de separación entre los poderes estatales. Los problemas deben ser resueltos, sin importar de donde salga la iniciativa.

Un último elemento debe ser incorporado en la contextualización del tema de la tesis: las reformas procesales en curso. Sin prestar atención y sin remediar los múltiples problemas que aquejan a los servicios judiciales, entre los órganos Ejecutivo y Legislativo diseñaron y aprobaron dos nuevos cuerpos normativos adjetivos: el Código Procesal Civil, sancionado mediante la Ley 439 el 19 de noviembre de 2013, y el Código Niña, Niño y Adolescente,

---

<sup>8</sup> La convocatoria a la cumbre fue difundida por toda la prensa nacional. Consultar, entre otros, <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/1/23/cumbre-nacional-definira-reforma-justicia-pais-45025.html>.

promulgado el 17 de julio de 2014 a través de la Ley 548. Esta segunda compilación procesal entró en aplicación práctica a las tres semanas de su publicación, en tanto que el primero lo hizo a partir de febrero de 2016. Ambos códigos, por último, siguiendo la senda del procedimiento penal, adoptaron la oralidad para la sustanciación de los procesos judiciales regidos por ellos.

Este es el “estado del arte” del tema abordado en la tesis, es decir, situación de extrema crisis en los servicios de justicia, cuyas manifestaciones han rebasado los límites institucionales del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional y han pasado a expresarse como uno de los problemas sociales de mayor impacto en la población y, al mismo tiempo, reformas procesales en curso de aplicación.

## **1.2. Planteamiento del tema y delimitación del “objeto de estudio”.**

Las elecciones judiciales bolivianas, llevadas a cabo en octubre de 2011, indujeron a esperar cambios en el Órgano Judicial, tanto al interior de éste, cuanto en su contexto o escenario externo, especialmente en la calidad de los servicios de justicia, empero, en la actualidad no sólo se tiene la certeza de que ello no ha sucedido, sino que la crisis de la justicia boliviana tiende a agravarse.

En el escenario interno, la innovación en el método de designación de las y los integrantes del Tribunal Constitucional Plurinacional y de las instancias cupulares del Órgano Judicial viene de la mano de otros cambios no menos importantes, como el pluralismo jurídico, la justicia indígena originaria campesina, una reingeniería institucional importante y el mandato de incorporar la oralidad en el conjunto del derecho procesal boliviano.

En la dimensión externa, la elección popular de los funcionarios judiciales superiores proyecta el tema al escenario de la estructura del Estado, de las funciones estatales y de las relaciones entre los órganos titulares de esas funciones. Convoca y obliga a repensar las determinantes teóricas y políticas de la independencia judicial.

Por otro lado, el nuevo Órgano Judicial encuentra a su paso alrededor de doce años de implementación de la reforma judicial en el país. Entre 1997 y 1998 iniciaron operaciones el primer Tribunal Constitucional y el, por entonces, recién creado Consejo de la Judicatura; el Tribunal Agrario Nacional entró en funciones el 3 de enero del año 2000, en tanto que el Código de Procedimiento Penal, garantista, oral y de confrontación franca entre las partes en litigio, comenzó a regir desde mediados de 2001. Más de una década de esfuerzos

innovadores nos ha dejado suficiente información como para emprender la evaluación de sus resultados, que configuran, en cierta medida, el estado de situación de los servicios de justicia en el país.

De aquí en más, la formulación de las políticas públicas destinadas a resolver los problemas de la justicia boliviana y optimizar la aplicación de los nuevos códigos procesales deberá prestar atención a las líneas de acción originadas en las innovaciones constitucionales, de un lado, y a los insumos y resultados entregados por el proceso de reforma judicial, de otro lado<sup>9</sup>. Puede decirse que este último componente aporta la base empírica de la investigación. Una adecuada identificación de los logros, fortalezas, defectos, amenazas y desafíos generados por la reforma podría facilitar y enriquecer significativamente la implementación práctica de la nueva administración de justicia.

Toda política pública entraña un análisis prospectivo de la materia o institución sobre la que versa, sea en calidad de insumo para su formulación o como parte de los fines y objetivos propuestos, o en ambas esferas. Esta constatación supone, al mismo tiempo, la existencia y manejo de información suficiente sobre el estado de situación del *objeto* de la política (materia, institución, sector, etc.), puesto que, sin esos insumos, resultaría inconcebible visión prospectiva alguna. De manera que para abordar hoy la problemática del Órgano Judicial boliviano, inmerso en una coyuntura signada por las dos vertientes de factores que acabamos de anotar (innovaciones constitucionales y reforma judicial previa), se requiere contar con un diagnóstico de las condiciones imperantes en su seno, así sea medianamente comprensivo.

Las anteriores consideraciones permiten visualizar el "problema científico" abordado y esclarecido en la tesis doctoral o, mejor, en la investigación que, como sustento de ella, se llevó a cabo. Se trata de un estudio dirigido a:

- i. Teorizar y analizar el alcance de las principales innovaciones introducidas por la nueva Constitución en la configuración del Órgano Judicial.
- ii. Identificar los resultados más importantes de la reforma procesal penal implementada en Bolivia a partir de 2001, y
- iii. Identificar, en base a los puntos anteriores, los desafíos que debe enfrentar el nuevo Órgano Judicial.

---

<sup>9</sup> Debe tenerse presente que la oralidad en los procesos penales, aplicada desde 2001, no resolvió, ni siquiera atenuó, los graves defectos de la justicia penal, tal como constataremos más adelante.

En suma, el "objeto de estudio" de la tesis doctoral radica en la identificación de las debilidades y desafíos que la justicia penal debe enfrentar y resolver en Bolivia, habida cuenta que de las respuestas a unas y otros, o de la ausencia de ellas, depende su desenvolvimiento futuro.

El abordaje del objeto de estudio se realiza mediante el análisis de los fundamentos teóricos de las bases constitucionales de la función y el Órgano judiciales y el estudio de la información cuantitativa disponible relacionada a tres ejes temáticos empíricos. En concreto, la tesis evalúa:

- a) La nueva configuración constitucional del poder jurisdiccional boliviano. No se trata, empero, de un análisis *ius positivista* de las innovaciones aportadas por el texto constitucional, sino de identificar los problemas teóricos que subyacen a algunas de ellas y las líneas de reflexión asociadas a esos problemas.
- b) El desempeño judicial, es decir, la velocidad y oportunidad con la que los operadores de la justicia penal atienden las demandas de la población y resuelven los conflictos. En este eje temático se prestó atención especial a dos áreas consideradas críticas: la retardación de justicia y los resultados arrojados hasta ahora por la reforma procesal penal.

En el ámbito del desempeño judicial se suele analizar también la delicada cuestión del acceso a la justicia, sobre la cual, lamentablemente, la información disponible es débil y dispersa, por lo que su consideración quedó aneja a la distribución territorial de la carga procesal y a la retardación de justicia.

- c) Los recursos humanos en el Órgano Judicial. En esta temática el estudio buscó conocer la cantidad de fiscales y jueces que operan en el país e identificar los problemas en la distribución territorial de los mismos. Con la información disponible, se procedió a diseñar escenarios ideales para cuantificar la demanda real de recursos humanos. En este componente se abordó también el régimen disciplinario.
- d) La dimensión presupuestaria del Órgano Judicial y del Ministerio Público, prestando atención especial a las bases y debilidades de la administración financiera.

### 1.3. Hipótesis de trabajo.

Frente a los principales problemas del país, las máximas autoridades del Órgano Ejecutivo, de 2006 en adelante, y los miembros electos de los órganos judiciales cupulares, a partir de 2012, difundieron la falacia de que la *"verdadera historia de Bolivia –en nuestro caso la historia judicial– estaba comenzando con ellos"*. Nada del pasado tenía importancia, todo era malo, y lo poco bueno podía desecharse. Con esa lectura de los servicios de justicia, los actores políticos y los integrantes de las máximas instancias judiciales encararon su misión y los desafíos que tenían entre manos. Esta lectura es, hoy, todavía dominante entre unos y otros actores.

Semejante visión de la realidad judicial les impidió comprender que, al margen de lo que hicieran los nuevos conductores de los servicios de justicia, o dejaran de hacer, la tramitación de los miles de juicios continuaría avanzando en la dinámica cotidiana vigente, con todas sus virtudes y defectos, ahora sabemos que eran y son más estos que las primeras. El sueño de auto ubicarse en el punto cero de las coordenadas de la historia cerró la posibilidad de que los tomadores de decisiones diseñasen políticas oportunas y adecuadas para corregir lo mucho que estaba mal en la justicia, y aún lo está. Se trataba de entender lo que estaba sucediendo y de identificar lo bueno y lo malo, no de reinventar el mundo y la vida. Para corregir defectos, previamente hay que identificarlos.

Adicionalmente, existían ya indicios fuertes, hoy corroborados, de que los nuevos protagonistas políticos y judiciales tampoco parecían estar en condiciones de asumir, más allá de la retórica coyuntural, la trascendencia de las innovaciones introducidas por la Constitución en la configuración de la función y del Órgano judiciales. Después de más de dos años a la cabeza del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo de la Magistratura y del Ministerio Público, en 2014 se vislumbraba ya la ausencia de políticas dirigidas a consolidar y desarrollar esas innovaciones constitucionales, percepción confirmada hasta el momento de la redacción de este documento académico.

En ese contexto político e institucional, la investigación teórica y empírica desarrollada como sustento de esta tesis se orientó bajo la siguiente hipótesis investigativa:

*La nueva configuración constitucional del poder jurisdiccional boliviano y los magros resultados de la reforma procesal penal implementada en la década anterior, constituyen los insumos y revelan la naturaleza, orientación y alcance de los cambios que deben introducirse en la justicia penal boliviana.*



En esta hipótesis, las innovaciones que necesita la administración de justicia boliviana y su orientación están concebidas como la variable dependiente, cuya definición se muestra subordinada a la inteligibilidad de las transformaciones constitucionales esenciales y al conocimiento de los resultados de la reforma judicial.

#### **1.4. Objetivos de la tesis doctoral.**

Un objetivo general y cuatro objetivos específicos fueron perseguidos por la tesis:

##### **1.4.1. Objetivo general.**

Identificar los desafíos y debilidades que rodean hoy a la justicia penal en Bolivia.

##### **1.4.2. Objetivos específicos.**

**1.4.2.1.** Esclarecer las bases teóricas de la nueva configuración constitucional del Órgano Judicial haciendo inteligibles sus proyecciones institucionales.

**1.4.2.2.** Evaluar los resultados arrojados por la reforma procesal penal, implementada en la anterior década, en las siguientes áreas específicas:

- a) Desempeño judicial.
- b) Relación entre la demanda de servicios judiciales y los recursos humanos.
- c) Régimen disciplinario del Órgano Judicial, y
- d) La dimensión presupuestaria.

**1.4.2.3.** Sistematizar un primer relevamiento del diagnóstico institucional del Órgano Judicial, entregando, así, las bases para el diseño de políticas judiciales y la adopción de otras decisiones.

#### **1.5. Metodología.**

Quedó dicho en la delimitación del "objeto de estudio" que su abordaje se realiza a través de un eje temático teórico y tres ejes empíricos. El primero escudriña las bases doctrinales de la nueva configuración constitucional del poder jurisdiccional boliviano, y sus problemas, mientras que los ejes empíricos centran su atención en el desempeño de los jueces y fiscales, la gestión de recursos humanos y la gestión presupuestaria. La naturaleza diferente

de todos estos ejes temáticos determinó la aplicación de instrumentos metodológicos también particulares.

El primer componente tiene un enfoque eminentemente teórico, dirigido a esclarecer las bases doctrinales de la configuración constitucional de los servicios de justicia, razón por la que las digresiones teóricas se combinan parcialmente con el análisis exegético del texto constitucional, orientado a partir de las propuestas de Gadamer<sup>10</sup>.

La temática del desempeño judicial y del ministerio público, asociada a la retardación de justicia, exigió la aplicación de herramientas de análisis cuantitativo, primero, y cualitativo, después. En la primera fase, dedicada a medir el desempeño judicial, el análisis es eminentemente descriptivo, para lo cual se diseñaron y calcularon tres indicadores de proceso y otros tres de resultado. Los de proceso identifican la relación de jueces y fiscales con la población (rcp), la carga procesal promedio (cpp) y la carga procesal promedio diaria (cppd), en tanto que los indicadores de resultado permiten visualizar la cantidad de causas resueltas por mes (crp/mes) y el volumen de causas resueltas cada día (crp/día) y, sobre todo, el porcentaje de causas que quedaron sin sentencia u otras decisiones finales, concebida como tasa de retención judicial (TRJ), con la que prácticamente se cuantifica la retardación de justicia. En la segunda fase, ya sistematizada la información cuantitativa, se despliega un enfoque cualitativo, en base a tablas destinadas a identificar la orientación predominante de los fallos y decisiones finales de los jueces y fiscales en relación a las partes que intervienen en los conflictos sociales judicializados.

El área de la gestión de recursos humanos se aborda mediante dos líneas analíticas: primero, la evolución de las cantidades de jueces y fiscales en el período de tiempo estudiado y, después, la lectura de los indicadores de proceso y resultado en función de esta evolución.

Asimismo, la gestión presupuestaria se estudia en base a dos vectores metodológicos: la evolución de los presupuestos judicial y del Ministerio Público a lo largo del intervalo de tiempo escogido y la identificación de su peso relativo en el presupuesto general del Estado, por un lado, y por otro, la comparación con los presupuestos de un grupo de países especialmente seleccionados de la región. Este segundo eje tiene como propósito reforzar la percepción del estado de situación de las bases financieras de los servicios judiciales bolivianos.

---

<sup>10</sup> Gadamer, Hans-Georg, "Verdad y Método" I y II, 1993 y 1998.

## II. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO JUDICIAL BOLIVIANO

La nueva configuración constitucional del poder jurisdiccional del Estado boliviano tiene, cuando menos, cinco componentes cuyas determinantes teóricas requieren análisis, esclarecimiento y desarrollo, tres de las cuales entrañan una profunda reingeniería institucional:

- a) El pluralismo jurídico, consagrado por el artículo 1° del *magno* texto, que implica, al mismo tiempo, una trascendental innovación.
- b) La segunda línea de análisis y reforma radical nace de la incorporación del pluralismo jurisdiccional, de base étnico cultural, a la estructura estatal dispuesta por los artículos 2°, 30 y 179 de la Constitución.
- c) Junto a las dos innovaciones anteriores, la *Ley Máxima* reafirma la vigencia del "*Estado de Derecho*"<sup>11</sup>, lo que, ciertamente plantea importantes interrogantes.
- d) Se ratificó asimismo el imperio de los principios de "*seguridad jurídica*" y "*legalidad*", junto a varios otros principios, tal y como reza en los artículos 178 y 180 del texto constitucional, los que, empero, necesitan ser reformulados en el marco del pluralismo jurídico.
- e) Y, naturalmente, la elección por voto popular de las y los integrantes de los órganos cupulares del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional.

Estas determinantes requieren, en efecto, cuidadosos análisis y urgentes desarrollos teóricos, tareas que se enfrentarán en esta tesis. Sin embargo, antes de ingresar al análisis de estos cinco componentes y de sus derivaciones, parece necesario aclarar previamente ¿qué debe entenderse por configuración de la función jurisdiccional?: denominamos así a la disposición de las partes que componen el poder jurisdiccional del Estado. El concepto de configuración, por tanto, abarca la dimensión organizativa, las atribuciones que materializan *lo* jurisdiccional, el método de designación de los titulares de la función, sus cauces de funcionamiento y otros componentes. Adicionalmente, requiere también esclarecerse si son sinónimas las expresiones *función jurisdiccional* y *función judicial*; ¿qué

---

<sup>11</sup> Recordemos que en su artículo 1° la Norma Suprema caracteriza al Estado boliviano como (sic) "*Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario...*", sin comas.

significado tienen ellas?, ¿a qué se denomina *poder jurisdiccional* y cómo se diferencia del *poder judicial*?, cuestiones éstas que serán absueltas a través de las diferentes temáticas que se abordan en los puntos siguientes.

## 2.1. Teoría de la separación de poderes.

Para contestar las preguntas anteriores, un buen punto de partida parece ser la conocida teoría de la separación de poderes, que ofrece, conforme destaca Häberle, "no sólo un mecanismo protector negativo contra el abuso de poder", sino también positivo, en tanto "elemento constitutivo del poder estatal" y "elemento de optimización funcional y de 'responsabilidad de los poderes'"<sup>12</sup>. Desde esta dimensión positiva, la doctrina de la división de poderes asume la condición de "*principio organizativo fundamental de la Constitución*"<sup>13</sup>, con fuerza definitoria, en consecuencia, sobre todos los segmentos institucionales del poder público, por igual, en tanto que la dimensión negativa de la teoría conduce al ámbito de los equilibrios inter-poderes y de los mecanismos que protegen a las personas frente a los excesos del poder estatal. No cabe duda que ambas dimensiones ayudan a visualizar mejor las funciones propias del Órgano Judicial y, en esa medida, la teoría de la tripartición del poder promete facilitar el entendimiento de la nueva configuración de la justicia boliviana.

Sabido es que "*La Política*" de Aristóteles figura entre los primeros estudios que prestan atención a las actividades estatales como funciones especializadas. En efecto, en ese trabajo el filósofo griego identificó y analizó las tres partes o elementos que componen todo Estado: "la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; [...] el cuerpo de magistrados [...] y el cuerpo judicial". La primera (la asamblea) dotada del poder de establecer las leyes y de adoptar las decisiones más importantes para la comunidad; los magistrados, o cuerpo de funcionarios públicos, encargados de aplicar y hacer cumplir las decisiones emanadas de la asamblea, del funcionamiento cotidiano de la ciudad y del orden público en ella, y los tribunales investidos con la facultad de conocer y resolver los diferentes conflictos y reclamos planteados por las personas y el propio Estado. En verdad, no deja de sorprender el pensamiento *aristotélico*, especialmente si se traen a la memoria las condiciones políticas y sociales imperantes en la Grecia antigua, donde la forma Estado

---

<sup>12</sup> Häberle, Peter, "*El Estado Constitucional*", 2003, pág. 207. Häberle llega a esta conclusión comentando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el tema.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 209. En este punto el profesor alemán sigue el pensamiento de Konrad Hesse, quien fuera su maestro.

se confundía con la ciudad y el esclavismo era parte central de los cimientos de la sociedad<sup>14</sup>.

Al finalizar el siglo XVII, alrededor de veinte centurias después, John Locke, en sus ensayos sobre el gobierno civil, retomó vigorosamente la temática de los poderes del Estado proyectando la cuestión al escenario no sólo de la Inglaterra de esos días, sino también a la Europa continental. En varios pasajes de los escritos del filósofo inglés, editados bajo el título de "*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*", o también como "*Ensayo sobre el Gobierno Civil*"<sup>15</sup>, se despliega la tesis de la separación de los poderes, especialmente en los capítulos XII a XIV, sin, empero, individualizar suficientemente a la función judicial y entremezclándola con las múltiples actividades propias de la función ejecutiva. No obstante de ello, los aportes *lockeanos* abonaron el camino para que Charles-Louis de Montesquieu, cincuenta años más tarde, formalizara la que pasaría a ser conocida como la teoría de la separación de poderes, en los siguientes términos:

*"Hay en todos los Estados tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil. Por el primero, el príncipe ó el magistrado hace leyes, para algún tiempo ó para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz ó la guerra, envía ó recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes ó juzga los pleitos de los particulares. Éste último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado"*<sup>16</sup>.

De ese modo, con la sistematización introducida por Locke y el aporte teórico de la *Ilustración* francesa, las precursoras lecturas aristotélicas adoptaron la forma de una teoría política dirigida a sentar las bases organizativas del Estado, poniendo énfasis en la separación de los poderes públicos como mecanismo para evitar la concentración del poder en manos de un solo órgano estatal y el uso abusivo que podría hacerse de él. En este sentido, conocidísima es la tesis de Montesquieu sobre la necesidad del control del ejercicio del poder por el propio poder, de manera tal que "*para que no pueda abusarse del poder es preciso*

---

<sup>14</sup> Aristóteles, *op. cit.*, Edit. Juventud, La Paz, 1996, pág. 205. Los Capítulos XI, XII y XIII del Libro Sexto de "*La Política*" están dedicados a la reflexión sobre las tres partes del Estado. En algunas ediciones figura como Libro Cuarto. Los apuntes de Aristóteles, reunidos posteriormente en libro, datan de la segunda mitad del siglo cuarto antes de la era cristiana, hacia los años 340 y 330. Empero, debe dejarse dicho aquí que, en rigor de verdad, el pensador de Estagira no avanzó más allá de la simple identificación de las diferentes funciones públicas.

<sup>15</sup> Existen múltiples ediciones de este difundido libro, encontrándose también versiones disponibles *on line*; puede conseguirse, por ejemplo, en <http://juango.es/files/lockeensayogobierno.pdf>.

<sup>16</sup> "*El espíritu de las leyes*", Libro XI, Capítulo VI, 1906, pág. 227.

que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder"<sup>17</sup>, asociando, así, la doctrina de la división del poder con la libertad de las personas. Asociación elocuentemente resaltada por Loewenstein cuando afirmó que "la libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la separación de poderes"<sup>18</sup>.

Por todo ello, se ha dicho muchas veces que Locke y el autor del *Espíritu de las Leyes* establecieron los fundamentos del Estado moderno, es decir, del Estado en la etapa del despliegue del capitalismo preindustrial, cuando las tareas políticas centrales consistían en contrarrestar la acumulación de poder en la monarquía absoluta –forma de gobierno con la que se sustituyó, finalmente, al sistema político feudal disperso y multilateral– y en preservar las libertades civiles y políticas de las personas. Ambas fuentes, la filosofía inglesa y la teoría francesa, sirvieron de alimento para los ideólogos de la Revolución Norteamericana, haciendo posible que la doctrina cristalizara, inicialmente, en las constituciones de las Colonias, convertidas pocos años después en Estados, y en la Constitución de 1787 de la Unión, que consagró normativa e institucionalmente la separación de poderes<sup>19</sup>. En el continente europeo, las tesis *secondatianas*<sup>20</sup> inspiraron también a los revolucionarios franceses, quienes incorporaron esta doctrina en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, inserta como preámbulo de la Constitución francesa de 1791 y adoptada también por la de 1958<sup>21</sup>.

Siguiendo la senda insurreccional abierta por América del norte y Francia, a partir de las primeras décadas del siglo XIX se desataron las guerras de independencia en las colonias americanas de España, dando lugar a las diversas repúblicas que a partir de 1809 se dotaron de constituciones inspiradas en la norteamericana de 1787 y en las francesas de 1791 y 1795, incluido el modelo de Estado basado en la segmentación del poder público y la entrega de las tres ramas fundamentales a órganos estatales separados. Bolivia fue, naturalmente, parte de esos sucesos. Y el siglo XX fue escenario de los procesos descolonizadores del África y Asia, especialmente durante la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, que concluyeron también con la creación de múltiples repúblicas

---

<sup>17</sup> *Op. cit.*, Libro XI, Capítulo IV, pág. 225.

<sup>18</sup> Loewenstein, Karl, "Teoría de la Constitución", 1986, pág. 55.

<sup>19</sup> Los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución americana organizan y regulan los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, respectivamente. Disponible en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>.

<sup>20</sup> El nombre propio del ilustre autor del *Espíritu de las Leyes* era Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brède y Montesquieu.

<sup>21</sup> El artículo 16 de la Declaración, a la letra, dice: "Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución". Disponible en: <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>.

organizadas asimilando, con mayor o menor originalidad, la matriz clásica de la separación de las funciones estatales y la creación de los órganos públicos respectivos.

De manera que la teoría de la separación de poderes, después de su formalización a mediados del siglo XVIII, a lo largo de las dos centurias siguientes, fue asumiendo efectivamente la condición de principio constitutivo del Estado, y como tal, adoptado por la gran mayoría de las constituciones en el mundo, sino por todas. Puede decirse, por tanto, que el principio de la separación y distribución de las funciones estatales es parte de los estándares del Estado constitucional<sup>22</sup>. Debe tenerse presente aquí que se están dejando de lado las consecuencias que sobre la teoría de la separación de poderes tuvieron y tienen las transformaciones económicas, sociales y políticas, tanto en Europa como en América, originadas en el tránsito de la sociedad pre-industrial a las fases del capitalismo industrial, financiero y post-industrial, hasta el escenario de la actual mundialización o globalización social y cultural.

Manteniendo a esta doctrina como telón de fondo, volvamos a las cruciales interrogantes formuladas párrafos atrás. Queda claro ahora que el Órgano Judicial, o *Poder Judicial* (con mayúsculas), es el dispositivo estatal orgánico encargado de conocer y resolver los conflictos que se generan en la sociedad, pacificando su gestión y solución mediante la aplicación de las normas legales, mientras que el Órgano Legislativo es el segmento institucional encargado de adoptar las decisiones más importantes para la sociedad, generalmente bajo la forma de leyes de cumplimiento obligatorio. El Órgano Ejecutivo, por su lado, no es sino un mecanismo orgánico estatal integrado por un conjunto creciente de funcionarios y recursos públicos, cuya misión consiste en ejecutar las leyes, administrar el patrimonio común, ordenar la provisión de los servicios que requiere la población y velar por el orden social y la seguridad externa e interna del país. Los tres órganos estatales cumplen *funciones* diferentes, es decir, tienen capacidad o facultad para realizar tareas precisas y distintas: uno de ellos aprueba las leyes en su condición de propietario de la función legislativa; otro ejerce la potestad ejecutiva como expresión de la función administrativa, y el tercero tiene la facultad de intervenir en los conflictos entre las personas, preservar el régimen de los derechos, diseñar las soluciones e imponer sus decisiones.

---

<sup>22</sup> Loewenstein consideraba, ya en la década de los años 50's del siglo pasado, que el "dogma" de la separación de las funciones estatales se había convertido en un principio de la teoría constitucional (op. cit., pág. 55).

Es verdad que no existe órgano sin función, pero está claro también que una cosa es el órgano y otra, diferente, la función. El órgano es el conjunto de recursos (financieros, humanos, infraestructurales, etc.) destinados a una misión y su organización. La función, en cambio, es el *poder* (con minúscula) de realizar las acciones inherentes al cumplimiento de la misión. Resulta correcta, por ello, la expresión de que el Órgano o *Poder* judicial es depositario del *poder* de solucionar las contiendas que se desatan en el seno de la sociedad y del *poder* de imponer sus decisiones. Consecuentemente, si la función legislativa se traduce en el *poder* de aprobar las leyes, la función judicial se expresa a través del *poder* de intervenir en los diferendos sociales y de decidir las vías de solución.

## 2.2. Función jurisdiccional y función judicial.

Toca ahora distinguir entre lo judicial y lo jurisdiccional. Según el diccionario jurídico, *judicial* deriva de *juicio* y se usa para aludir a todo lo relativo a los jueces y a la judicatura. Resulta pertinente entonces, pese a la obviedad, afirmar que el Órgano Judicial está compuesto del conjunto de jueces y tribunales que administran justicia. Con la palabra *jurisdicción*, en cambio, se trae a colación el poder para gobernar y aplicar las leyes en un territorio determinado. La palabra resulta de la combinación de las voces latinas *jus* y *dicere*, o sea, declarar el Derecho y, por supuesto, aplicarlo en asuntos concretos<sup>23</sup>. Se hacen presentes así las tres determinaciones de la jurisdicción: el poder de aplicar las leyes, el territorio y la materia. De suerte que mientras *lo* judicial apunta sobre todo al ámbito orgánico (al *Poder* u Órgano), la *jurisdicción* conduce al *poder* de juzgar y de resolver los conflictos sociales, es decir, a la función.

Más allá de la relevancia teórica que podrían tener las precisiones conceptuales anteriores, interesa aquí su utilidad práctica, consistente en proporcionar ayuda para asumir la dimensión institucional del poder jurisdiccional en términos amplios, y por esa vía, trascender una cuestión que, de otro modo, podría dificultar el abordaje de nuestro "objeto de estudio". Una interrogante nos transporta al tema: ¿tiene el Órgano Judicial el monopolio del ejercicio del poder jurisdiccional del Estado? El Tribunal Constitucional demuestra que la respuesta es negativa y que no existe esa exclusividad, dado que, sin ser parte integrante del *Poder* Judicial, ejerce la justicia constitucional, haciendo uso, para ello, del poder jurisdiccional estatal. Cabe traer a colación que uno de los cambios introducidos por la *Ley Fundamental* fue, precisamente, la separación institucional del Tribunal

---

<sup>23</sup> Cabanellas, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 1980, páginas 15 y 48.



Constitucional Plurinacional respecto del Órgano Judicial<sup>24</sup>. En situación semejante se encuentran los tribunales militares<sup>25</sup>, que, como se sabe, imparten justicia sin estar adscritos al Poder Judicial. Problemática parecida, aunque con connotaciones diferentes, rodea a los operadores de la justicia "indígena originario campesina", quienes poseen hoy un estatus ambivalente a raíz de su incorporación a la institucionalidad estatal: son parte de la función judicial<sup>26</sup> y en la sistemática interna de la *Ley Suprema* forman parte del Título dedicado al Órgano Judicial, pero no integran la judicatura. La Constitución les autoriza a ejercer el poder jurisdiccional del Estado sin, por ello, inscribirlos en la burocracia estatal encargada de la administración de justicia.

Si la diferencia entre *lo* judicial y *lo* jurisdiccional es la señalada líneas atrás, ¿cómo debe entenderse la noción de *función judicial*? Existen dos maneras de entender a ésta: una, restringida, confinando el alcance de la función a los límites del Órgano Judicial, y la otra, amplia, abarcando al conjunto de organismos que imparten justicia e incluyendo a los que formalmente no integran el Poder Judicial, como el Tribunal Constitucional. Esta segunda acepción, expansiva, hace pie en el hecho de que la noción de *función judicial* posiciona la misión de solucionar conflictos, propia de uno de los órganos del poder público, frente o al lado de la de los otros dos segmentos (legislativo y ejecutivo), de manera que si se negara la posibilidad de este enfoque, el órgano responsable del control de constitucionalidad carecería de función o, en su caso, debería pensarse en una cuarta función estatal, diferente de las otras tres, tarea ésta preñada de dificultades teóricas y prácticas de no fácil solución. Por nuestra parte, atentos a estas dificultades, optamos por denominar *función jurisdiccional* a la acepción amplia de la función judicial, que es la que, en efecto, ejercen tanto las instancias del Órgano Judicial cuanto el Tribunal Constitucional, los operadores de la justicia militar y, ahora, los múltiples órganos de la justicia indígena. Todas estas instancias, no cabe duda, constituyen medios para la manifestación material del poder jurisdiccional del Estado. Esta visión del tema se entronca con el denominado *concepto absoluto* de la jurisdicción del profesor Ignacio de Otto y Pardo, basado en el contenido material de la función, esto es, la resolución de conflictos, haciendo abstracción del titular de la función y del *locus* de este en el seno del poder del Estado<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> En la Constitución abrogada, el Tribunal Constitucional era parte del Poder Judicial.

<sup>25</sup> La justicia militar quedó fuera de la investigación realizada, por lo que, haciendo uso de una licencia metodológica, no forma parte de este estudio, pese a que el concepto del poder jurisdiccional la abarca.

<sup>26</sup> Por mandato del artículo 179.I de la Constitución.

<sup>27</sup> Ignacio de Otto y Pardo, "*Estudios sobre el Poder Judicial*", Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, pág. 18.

Amparados por los conceptos anteriores, estamos en condiciones de aproximarnos a algunos componentes de la nueva configuración del poder jurisdiccional en Bolivia, entre los que destaca la elección de los miembros de las corporaciones cupulares del Órgano Judicial mediante el voto universal.

La Constitución establece tajantemente que "*la función judicial es única*" y, a renglón seguido, señala que está integrada por la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental, la jurisdicción indígena originaria campesina, las jurisdicciones especiales a ser creadas más adelante y el Consejo de la Magistratura. Este diseño no ofrece duda si se asume que su propósito consiste en señalar las materias o especialidades que, formalmente, caen dentro del ámbito del Órgano Judicial, sabiendo, al mismo tiempo, que al expandir la mirada al Tribunal Constitucional Plurinacional debe hablarse de la *función jurisdiccional* o función judicial ampliada. Esta y no otra parece ser la lógica del artículo 179 de la Constitución, en especial la presencia en él de los párrafos I y III.

Asumido así el alcance de *la función judicial única*, varios son los principios que, por mandato constitucional, rigen al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional, de los cuales destacaremos las ideas fundamentales de soberanía popular, independencia, imparcialidad, pluralismo jurídico y seguridad jurídica<sup>28</sup>. Comencemos prestando atención al primero de ellos, con el que discutiremos la decisión de dar paso a la elección popular directa de los máximos jueces del país.

### **2.3. Principio de soberanía popular y legitimidad.**

Categorícamente, la Constitución define que "*la soberanía reside en el pueblo boliviano*" y que "*de ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público*" (art. 7º). Vale decir que la razón de ser de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ergo, las funciones ejercidas por ellos, encuentran su fundamento último en la voluntad de la mayoría de la población. Existe pues una íntima relación entre el principio de la soberanía popular y el carácter democrático del Estado y del gobierno, intermediados uno y otro por el voto universal.

Antes de continuar, obligados estamos a señalar que esta última afirmación no desconoce que en Bolivia se está iniciando también, por cuerda separada, el despliegue de la llamada

---

<sup>28</sup> El artículo 178 de la Constitución establece catorce principios rectores del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional.

*democracia intercultural*, resultante de combinar las modalidades representativa, directa o semi-directa y comunitaria de democracia, esta última basada, como se sabe, preponderantemente en prácticas asambleístas y de cabildo. De las tres modalidades, podría decirse que la directa es la que contiene mayor calidad democrática gracias a la participación no intermediada de los titulares de la soberanía y al voto universal<sup>29</sup>, en tanto que las democracias representativa y comunitaria pueden elevar su calidad en la medida en que se aproximen a la intervención indiferenciada e incondicional de los miembros del colectivo.

Ahora bien, focalizar la configuración del Órgano Judicial con la lente del principio de la soberanía popular conduce a realizar una lectura remozada de una antigua asimetría institucional, resultado del hecho de que mientras los órganos Legislativo y Ejecutivo se constituían con la mediación del voto universal, no sucedía lo mismo en el ámbito de la función jurisdiccional. ¿Por qué acontecía eso? Sólo razones políticas y técnicas se esgrimieron siempre para explicar la diferencia: el peligro de que, interviniendo la razón electoral, las decisiones de los jueces quedasen subordinadas a la necesidad de captar y mantener la simpatía de los electores, pudiendo determinar ello, a su vez, pérdida de imparcialidad e, incluso, reducción del nivel técnico de los fallos. Si bien estas razones entrañan algo de verdad, empero, no van más allá de meras prevenciones éticas y políticas, cuya fuerza no alcanza a justificar la pretendida inaplicabilidad en el Órgano Judicial de las técnicas electorales asociadas al principio de la soberanía popular. Lo que es más, tratándose de cautelas éticas, requieren de confirmación en la praxis para despojarse de la condición de pre-juicio y convertirse en razón suficiente, lo que, ciertamente, no ofrece la historia judicial boliviana, tampoco la experiencia de los países que practican la elección directa de jueces, como es el caso de Estados Unidos<sup>30</sup>.

En todo caso, la radical determinación de constituir las corporaciones judiciales cupulares a través del voto universal ha dejado atrás esa antigua asimetría institucional que caracterizaba a la estructura estatal boliviana, tal como sucede todavía en la gran mayoría de los países del orbe. Este primer elemento de la nueva configuración del poder jurisdiccional boliviano determina que, a partir de enero de 2012, las tres funciones

---

<sup>29</sup> Que esta modalidad resulta impracticable para la adopción de todas las decisiones en las sociedades multitudinarias del presente, es otra cuestión. Tiene que ver con la selectividad práctica de los procedimientos de la democracia directa (referendo, plebiscito, etc.), pero no con la calidad democrática.

<sup>30</sup> Sobre el sistema de selección de jueces en Estados Unidos se recomienda el texto de Anthony Champagne, "La elección de jueces en los Estados Unidos", en: Revista "Aportes", Nº 10, Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Washington, D.C., 2009. Puede consultarse también Ben Firschein, "Judicial Independence in the United States", en: Revista "Sistemas Judiciales", Nº 4, CEJA, Buenos Aires, 2002.

estatales más importantes se encuentren alineadas, en igualdad de condiciones, con el principio de la soberanía popular, el que, por otro lado, otorga sustento también a las teorías de la unicidad del poder estatal y de la conveniencia de su separación y distribución.

Nótese que las reflexiones hasta aquí desplegadas, cuyo punto de partida fue la imbricación entre soberanía popular y Órgano Judicial, nos han conducido al escenario de las definiciones estatales fundamentales. Prestemos pues atención al modelo de Estado perfilado en la Constitución, siguiendo, para ello, el texto de la primera cláusula constitucional:

**Artículo 1º.** Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Doce atributos caracterizan al Estado boliviano según este artículo, lo que pone de manifiesto la complejidad del diseño constitucional y torna recomendable la tarea de encarar su estudio desagregando analíticamente esos atributos. Partamos convocando la atención sobre la existencia de dos oraciones en el texto transcrito, con orientaciones diferentes, pero convergentes: la primera extrae de la sociedad las características del Estado ("*Bolivia se constituye en...*"), mientras que la segunda oración tiene una lógica de introspección: el país asume su heterogeneidad y (re)conoce la pluralidad, abriendo espacio, por esa vía, al pluralismo (político, económico, jurídico y cultural-lingüístico) en la organización y funcionamiento políticos ("*Bolivia se funda en...*", dice). Puede sostenerse, entonces, que la *nueva* ingeniería constitucional se erige sobre ambas oraciones, sin perder de vista, empero, el "proceso integrador del país", conforme sentencia la última frase<sup>31</sup>.

La primera mitad del texto revela que el Estado boliviano, a partir de 2009, está caracterizado por los siguientes atributos, sea como *factum* o como proceso constructivo:

- a) *Es un Estado unitario, descentralizado y con autonomías.* La combinación de estos elementos genera dudas sobre la posibilidad de ser unitario y, al mismo tiempo, cobijar autonomías territoriales. Esta cuestión, sin embargo, escapa a las preocupaciones propias de este estudio.

---

<sup>31</sup> La complejidad del artículo 1º de la Constitución fue abordado con más detenimiento en Böhrh, Carlos, "*Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano*". EN: IDEA-VPEP-UMSA, "Miradas. Nuevo Texto Constitucional", 2010.

- b) *Es un Estado social de derecho.* Asume la condición de *Estado social* porque la Constitución le encomienda facilitar el acceso universal al bienestar, para lo que desarrolla notablemente los derechos económicos, sociales y culturales, establece un régimen de prestaciones sociales con obligaciones estatales y un orden económico que apunta a la igualdad material de las personas en base a una amplia gama de áreas de intervención estatal. Y es *Estado de derecho* porque a través de la segmentación del poder público, del fortalecimiento de la carta de derechos y con el enunciado de la seguridad jurídica la Constitución crea las condiciones mínimas para garantizar el sometimiento de los poderes públicos y de las personas al ordenamiento jurídico<sup>32</sup>. Abundaremos sobre este tema posteriormente.
- c) *Es un Estado Plurinacional Comunitario.* Lo primero, lo *plurinacional*, porque no sólo reconoce la diversidad en su base social, sino también porque, en la línea de Ferran Requejo Coll<sup>33</sup>, los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena-originarios se encuentran reconocidos constitucionalmente, la estructura institucional del Estado incorpora ahora la diversidad social y reconoce, aunque parcialmente, el autogobierno de las naciones y pueblos indígenas y de otras unidades territoriales. Y es *comunitario* porque la Constitución asume que la modalidad de organización social predominante en las naciones y pueblos indígena-originarios es colectivista, basada en las comunidades tradicionales.
- d) *Es un Estado libre, independiente, soberano y democrático.* Estos caracteres vienen de la tradición constitucional boliviana, pese a que entrañan cierta tautología, puesto que los conceptos de "libertad", "independencia" y "soberanía", atribuidos al Estado, implican lo mismo: capacidad para decidir sin admitir intervención alguna, poseyendo la autoridad suprema o independiente. Y es *democrático* porque se estructura en función del principio de soberanía popular y sus órganos de poder fundamentales se constituyen con la participación de la población, mediante el voto universal y otras modalidades que garantizan la expresión de la voluntad popular, sin exclusiones de ninguna naturaleza. Por lo demás, acabamos de ver cómo la elección popular de los

---

<sup>32</sup> Una útil visión histórica resumida del Estado social de derecho se encuentra en el "Manual de Derecho Constitucional" de Néstor Pedro Sagüés, 2007. Análisis interesantes pueden encontrarse también en el libro de Fernández Segado, "El Sistema Constitucional Español", 1992 y en Humberto Quiroga Lavié, "Derecho Constitucional Latinoamericano", 1991.

<sup>33</sup> "Las federaciones democráticas plurinacionales frente a las diversidades políticas y las identidades culturales. ¿O es al revés?". En: Ribot García, Luis, Julio Valdeon B. y Ramón Villares P. (coord.), "Año 1000, año 2000: Dos milenios en la historia de España", 2001, págs. 279 a 295.

máximos jueces bolivianos alinea al Órgano Judicial directamente con la soberanía popular.

No debe perderse de vista que la desagregación analítica de los componentes anteriores es sólo un recurso metodológico, exento de cualquier pretensión de desconocer que los caracteres atribuidos al Estado deben ser entendidos, siempre, inter-relacionados unos con otros. Está claro, por ejemplo, que el Estado inundará de contenidos su condición de *Estado social de derecho* en la medida en que, al mismo tiempo, asuma su condición de *Estado plurinacional comunitario*, y viceversa. O, lo que es lo mismo, el carácter plurinacional del Estado adquirirá envergadura en tanto y en cuanto los fines del *Estado social de derecho* cubran también a las naciones y pueblos indígena-originarios.

Pero no todos parecen estar de acuerdo con esta comprensión de las fórmulas constitucionales. En un trabajo referido al Órgano Judicial, Eduardo Rodríguez Veltzé destaca dos aspectos del primer artículo de la Constitución en los siguientes términos:

"Son dos los aspectos esenciales para la comprensión del nuevo orden jurídico constitucional: surge un nuevo '*Derecho Plurinacional Comunitario*', que caracteriza al Estado y que tiene como fundamento correspondiente el '*pluralismo jurídico*'" (las cursivas son del original).

La concepción clásica del pluralismo lo define la concurrencia o coexistencia de más de un sistema jurídico, o conjunto de derechos, en determinado campo social, en este caso, en el nuevo Estado plurinacional de derecho comunitario"<sup>34</sup>.

Con esas palabras, el ex-Presidente de la Corte Suprema de Justicia realiza una lectura particular de la Constitución, atribuyéndole la paternidad de un supuesto "*nuevo Derecho Plurinacional Comunitario*", definitorio de lo que sería el "*Estado plurinacional de derecho comunitario*". Nada del sistema constitucional otorga sustento a una lectura como esta, dado que, conforme vimos líneas atrás, la caracterización del Estado describe, bien que con una sintaxis particular, al ya clásico *Estado social de derecho*, que, adicionalmente, asume la condición de *plurinacional comunitario*. Por mucho empeño que se ponga en la tarea, no es posible encontrar otros elementos en la Constitución que conduzcan a identificar un "derecho plurinacional comunitario", diferente al derecho estatal y a los derechos comunitarios, es decir, un *derecho plurinacional* resultante de la coexistencia y, quizá,

---

<sup>34</sup> Ver Rodríguez V., Eduardo, "*El Órgano Judicial en la Nueva Constitución*". En: Konrad Adenauer Stiftung, "*Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*", La Paz, Bolivia, 2009, pág. 240. El mismo documento, con ligeras modificaciones, pero manteniendo la afirmación transcrita, forma parte también del Libro "*Miradas*", editado por IDEA y la VPEP, bajo el título de "*Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional*" (v. pág. 423).

simbiosis de unos y otros sistemas jurídicos. Si ello es así, probablemente, la versión de Rodríguez Veltzé expresa un equívoco inducido por la sui generis redacción del artículo 1º, que, en efecto, caracteriza al Estado boliviano como "*Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*", sin hacer uso de comas, cual si se tratara de un rasgo único. Tal parece que esta heterodoxa sintaxis, para decir lo menos, influyó de tal manera en el pensamiento de Eduardo Rodríguez que lo llevó, además, a imaginar Bolivia como un "Estado plurinacional de derecho comunitario", acuñando así una fórmula que no pasa de ser sino otra confusión<sup>35</sup>. En suma, trascendiendo los defectos formales del texto constitucional, resulta del todo convincente afirmar que la organización política boliviana tiene como marco un *Estado social de derecho, plurinacional y comunitario*. Los desarrollos teóricos y políticos del tema, hasta nuestros días, así lo confirman.

En error semejante incurre José Antonio Quiroga Trigo, para quien la omisión de las comas en el texto constitucional fue una acción deliberada buscando reemplazar al *Estado de derecho* por el "*Estado de derecho plurinacional comunitario*", en el que las naciones y comunidades se autogobiernan según sus usos y costumbres o "*derecho plurinacional comunitario*"<sup>36</sup>. Una primera confusión debe despejarse en esta lectura: una cosa es el derecho comunitario, o los *derechos* comunitarios, si se quiere, y otra distinta resultaría ser el "derecho plurinacional", comunitario o sin este carácter. Separadas las aguas, corresponde señalar que, pese a la confusión, el enfoque de este analista es más amplio que el de Rodríguez Veltzé, porque, a diferencia de este último, lo que en realidad cuestiona es el *pluralismo jurídico*, con el argumento de que anularía al Estado de derecho, conduciéndonos a un "Estado de *derechos*, en plural". En verdad, José Antonio Quiroga acierta en parte, dado que el pluralismo jurídico efectivamente entraña cierta amenaza de colisión con el Estado de derecho, pero ello no se debe a la hipotética existencia de un *derecho plurinacional comunitario*, del cual no habla la Constitución, sino a la vigencia simultánea de diferentes órdenes jurídicos: el derecho estatal y los *derechos* de las naciones y pueblos indígena-originarios, ninguno de los cuales –lo dijimos antes– puede ser identificado como derecho plurinacional comunitario. Páginas adelante retomaremos estas conflictivas relaciones entre el pluralismo jurídico y la seguridad jurídica.

---

<sup>35</sup> Seguramente está claro para los lectores que si nada en la Constitución autoriza a hablar de "derecho plurinacional comunitario", tampoco es posible hablar del "Estado plurinacional de derecho comunitario", dado que su condición de plurinacional, asociado al pluralismo jurídico, revela que está asentado en el derecho estatal y, al mismo tiempo, en los derechos comunitarios. Analizaremos más adelante la propuesta de construir un único derecho de base plural de Farit Rojas, quien comparte con Eduardo Rodríguez una publicación posterior.

<sup>36</sup> "*El Estado Plurinacional y el fin de la República*", pág. 277. En: IDEA-VPEP-UMSA, op. cit., 2010.

## 2.4. Independencia e imparcialidad judiciales.

La independencia e imparcialidad judiciales tienen rango de imperativos constitucionales, debido a que es en la *Norma Suprema* donde está establecido que la potestad de impartir justicia se sustenta, entre otros, en ambos atributos esenciales, convertidos en principios (art. 178). No se trata, propiamente, de una innovación constitucional, puesto que el constitucionalismo boliviano les había reservado una posición semejante. La novedad radica en el hecho de que, ahora, ambos principios vienen acompañados de la elección popular de los magistrados superiores, cosa impensable hasta hace pocos años atrás. De suerte que si bien no puede hablarse de una nueva cualidad del poder judicial, no es menos cierto que la asociación entre independencia y elegibilidad de los máximos jueces por voto universal implica un nuevo arreglo institucional. Por ello, este apartado del estudio se propone indagar las determinaciones íntimas y las consecuencias de estos cambios.

La noción de independencia denota ausencia de subordinación o inexistencia de relaciones jerárquicas. La independencia, para ser efectiva, debe rodear tanto al Órgano Judicial cuanto a los jueces y magistrados<sup>37</sup>. En el primer escenario se define la independencia institucional, que no es sino la ausencia de cualquier tipo de subordinación en las relaciones del Órgano Judicial con los otros poderes públicos. La independencia en este ámbito supone autonomía institucional para la gestión administrativa y financiera, para la administración de los recursos humanos, la infraestructura, etc., esto es, para el ejercicio del gobierno interno, incluyendo el régimen disciplinario<sup>38</sup>.

Cosa distinta es la independencia de los jueces, sostiene Rosario Serra, destacando que se trata de un concepto jurídico cuya misión es poner de manifiesto que quienes imparten justicia deben tomar decisiones encaminadas a la solución de los conflictos sin intromisiones de los otros poderes del Estado, del propio Órgano Judicial o de cualquier otra fuente<sup>39</sup>. En verdad, la inexistencia de relaciones jerárquicas que condicionen los fallos de los jueces es algo distinto a la independencia institucional, aunque aquella, conforme hizo notar Nicola Picardi, no puede concebirse sin esta última, sin autonomía institucional<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Entendemos aquí por jueces a aquellos funcionarios que imparten justicia individualmente, en tanto que los magistrados son jueces que integran tribunales colectivos. Ambas categorías refieren a la condición de juez, alcance con el que, en algunos pasajes de esta tesis, se utiliza la palabra "jueces".

<sup>38</sup> Vid Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Estructuras Judiciales", 1994, pág. 103, y también Böhrh, Carlos, "Reingeniería Constitucional en Bolivia. Poder Judicial", 2004, pág. 20.

<sup>39</sup> Rosario Serra Cristóbal, "La libertad ideológica del Juez", 2004, pág. 28.

<sup>40</sup> Nicola Picardi, "L'indipendenza del giudice", 1989, citado por Zaffaroni, op. cit., pág. 103.



No ofrece duda alguna afirmar que la libertad de los jueces para emitir sus fallos no sería posible si ellos no estuvieran exentos de imposiciones provenientes de legisladores, gobernantes y dirigentes políticos, o de cualesquier otra entidad pública o privada, pero no goza de la misma claridad postular que la ausencia de relaciones de subordinación debe ser efectiva también dentro de la estructura judicial, en la que, como se sabe, existen instancias judiciales superiores, con potestad de revisar y casar las decisiones de los órganos inferiores. Empero, lo cierto es que, en el ámbito de determinaciones propias de la judicatura, puede y debe hablarse de independencia externa e interna.

La primera (externa) coincide con la independencia institucional del Órgano, podría decirse, incluso, que se trata de una manifestación particular de la libre determinación de éste, dado que una y otra implican la capacidad de resolver conflictos sin injerencia alguna, sobre todo de los órganos Legislativo y Ejecutivo. La independencia externa de los jueces es, en todo caso, una consecuencia de la autonomía del Órgano, o resulta inconcebible sin ésta. La independencia interna, en cambio, radica en la potestad de los jueces de interpretar las normas legales y de aplicarlas a cada caso concreto, según su entendimiento, formado sin presiones ni imposiciones de los jueces y magistrados superiores. Habida cuenta de estas dos esferas de autodeterminación de los jueces, deben evitarse por igual un Órgano Judicial subordinado al poder político o al económico, así como uno fuertemente jerarquizado, en el que los niveles superiores establecen criterios rígidos de decisión a ser seguidos, obligatoriamente, por los inferiores. Naturalmente, ambos escenarios son reprochables y, por supuesto, descartables.

Imparcial se dice de un juzgador cuando no es portador de intereses que coincidan con una de las partes en conflicto y, por ello, es ajeno a las pretensiones de los contendientes. Caso contrario, en el pleito existirían únicamente dos puntos de vista, de los cuales el coincidente con los intereses del juzgador, o el que este se vea obligado a adoptar, estaría destinado, de antemano, a imponerse sobre el otro. Consecuentemente, la imparcialidad resulta de la posición que el juez ocupa y debe ocupar en el litigio, que no puede ser otra que la de ubicarse por encima de las partes o, si se quiere, entre ambas partes, aunque equidistante de ellas. Zaffaroni busca significar esto mismo cuando afirma que "el que no se sitúa como tercero 'supra' o 'inter' partes, no es juez"<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Op. cit. pág. 107 (las comillas internas y la cursiva son del original). Rosario Serra prefiere hablar únicamente de la posición supra partes (op. cit. pág. 27).

Está en el orden de las cosas, por tanto, que la imparcialidad se funda en la independencia, puesto que si los jueces y magistrados no pueden decidir con criterio propio y se ven obligados a emitir fallos en base a lineamientos ajenos, la imparcialidad desaparece, reproduciendo por determinantes externas la situación generada cuando los jueces pierden, *motu proprio*, la ubicación supra partes, sea por sus intereses propios o por coincidir con los de uno de los contendientes. De hecho, dice Juan Vargas V., "la independencia no es un valor en sí mismo, sino una condición para la imparcialidad individual de cada juzgador, que es lo realmente importante"<sup>42</sup>.

Ahora bien, si la orientación de los fallos judiciales depende de la imparcialidad del juez, y ésta de su independencia, parece claro que ambos atributos forman parte de la esencia de la función jurisdiccional, o están estrechamente vinculados con ella. Sin embargo, debe evitarse una absolutización histórica de la identidad entre poder jurisdiccional e independencia judicial. Ambos elementos no siempre estuvieron juntos como sugiere Zaffaroni cuando postula que:

"... la independencia judicial no se deriva de la separación de poderes, sino que surge como exigencia misma de la esencia de la jurisdicción. La cadena conceptual *poder-independencia-imparcialidad-jurisdicción* es de la esencia de lo judicial..." (Op. cit. pág. 103. Las cursivas son del original).

Dejando de lado, por el momento, la desvinculación entre independencia judicial y separación de poderes, que desde nuestro punto de vista es errónea, interesa aquí cuestionar la afirmación de que la jurisdicción es independiente *per se*, o no es tal, que equivale a resaltar el carácter axiomático de la independencia judicial. Esta tesis constituye, cuando menos, un juicio a-histórico<sup>43</sup>. Es evidente, como acabamos de ver, que el concepto moderno de jurisdicción implica su ejercicio por jueces y magistrados independientes, pero esa ligazón no siempre formó parte de las connotaciones semánticas de la noción. La asociación entre jurisdicción e independencia judicial es propia del concepto de Estado de Derecho, o surgió junto a él entre el siglo XIX y principios del XX. No tener presente esta

---

<sup>42</sup> Juan E. Vargas Viancos, "Independencia versus control del Poder Judicial". En: CEJA, Revista "Sistemas Judiciales" Nº 4, Buenos Aires, 2002, pág. 35.

<sup>43</sup> Unos renglones antes del texto transcrito, Zaffaroni sostiene también que la existencia de un poder propio "derivado de una independencia o en una independencia, es incuestionablemente necesario para que haya imparcialidad, sin la cual no hay judicialidad ni jueces, o sea que sin ella no se concibe directamente la jurisdicción". Dicho de otro modo, sin independencia e imparcialidad no existe la jurisdicción. (Op. cit., pág. 102). No cabe duda que la visión de este destacado jurista argentino se origina en una absolutización del desarrollo político de la Europa occidental y, en consecuencia, del Estado contemporáneo alumbrado por ella.

lectura histórica, como bien hace notar el profesor Ignacio de Otto, conduciría a sostener que en el pasado no había jurisdicción porque los jueces no eran independientes<sup>44</sup> y, en el caso boliviano, dificultaría incluso la comprensión de la "justicia indígena originaria campesina" (JIOC), en la que no existen propiamente jueces y quienes la imparten son autoridades que combinan funciones administrativas y jurisdiccionales. Si bien la imparcialidad también está presente como exigencia en la JIOC, ella tiende a subsumirse en la comunidad, cuya dinámica sobre-determina a los operadores de la justicia.

Tal parece que, en el marco de la nueva configuración del poder jurisdiccional, en Bolivia se requiere ajustar el entendimiento de los principios de independencia e imparcialidad judiciales a las peculiaridades propias de los sistemas jurídicos indígenas. Vistos ambos principios como imperativo constitucional, su cobertura sobre el conjunto del Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional no ofrece duda<sup>45</sup>, pero su fuerza reguladora requiere adaptarse al entorno cultural, institucional y jurídico de las naciones y pueblos indígenas, los que, al mismo tiempo, están amparados por sus derechos colectivos, consagrados por la propia Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incluida la vigencia de sus sistemas jurídicos<sup>46</sup>. La modulación de la independencia e imparcialidad jurisdiccionales estaría así autorizada por la propia *Ley Fundamental*.

Por otro lado, la independencia jurisdiccional revela tener vínculos estrechos con la cuestión de la legitimidad de los jueces. Es conocido que todo poder público necesita justificar su existencia y la necesidad de su ejercicio, y el poder jurisdiccional no es una excepción. Sin la aceptación de la población, el poder público dependería únicamente de la fuerza, siempre insuficiente para ordenar y pacificar la vida en sociedad, conforme enseña la historia universal. Pues bien, ¿cuál es la fuente de legitimación de los poderes públicos?

Los órganos Legislativo y Ejecutivo fundan su legitimidad en el principio de la soberanía popular, cuya manifestación, a través del voto universal, otorga a los integrantes de ambos órganos la calidad y condición de representantes de la mayoría de la población, más o menos extensa, y de la pluralidad de visiones de país en el caso del Legislativo. La voluntad

---

<sup>44</sup> *Op. cit.*, pág. 18.

<sup>45</sup> Los principios que rigen en la función jurisdiccional del Estado boliviano aparecen en las disposiciones generales (Capítulo 1º) del Título III, Segunda Parte, de la Constitución, con alcance, por tanto, sobre la jurisdicción ordinaria, la agroambiental, indígena originaria campesina, constitucional y las jurisdicciones especiales.

<sup>46</sup> Cfr. artículo 30 de la Constitución. El Convenio 169 de la OIT fue incorporado al ordenamiento jurídico boliviano mediante la Ley 1.257, de 11 de julio de 1991.

de la población, expresada en los resultados electorales, convierte a los actores políticos en titulares del poder público y los habilita para su ejercicio. Este colchón de aceptación social, sin embargo, debe ser entendido únicamente como legitimidad en el origen, cuya prolongación en el tiempo demanda la concurrencia de otros factores, especialmente de la eficiencia y efectividad en el uso del poder público y, en su caso, de la fuerza. Así, el asentimiento social emana de la naturaleza democrática del poder político y se renueva, en el tiempo, en función de la adecuada y oportuna satisfacción de determinadas necesidades concretas. En suma, una razón ontológica y otra utilitaria legitiman la existencia y el funcionamiento de los órganos estatales encargados de ejercer las funciones legislativa y ejecutiva.

En el ámbito de la resolución de conflictos, el tema pierde algo de claridad. Una corriente de opinión afirma que la legitimación del poder jurisdiccional nace de la manera en que se ejerce éste y no de la representatividad popular de sus miembros. Así por ejemplo, para la autora de "*La Libertad Ideológica del Juez*" la legitimidad de la impartición de justicia se asienta en la posición supra partes de los jueces<sup>47</sup>; el profesor de Otto y Pardo también parece encaminar su criterio en la misma dirección cuando escribe que "la legitimación de los actos jurisdiccionales requiere que sean dictados por jueces independientes, esto es, por órganos del ordenamiento jurídico cuya función sea precisamente la de garantizar su cumplimiento y no la de perseguir otros intereses..."<sup>48</sup>. Corriente diferente es la que apunta a fundar la legitimidad judicial en el "escrupuloso respeto a la Constitución y a la Ley, y más precisamente [...] a través de la rigurosa observancia del régimen de garantías constitucionalmente previsto, y del fiel cumplimiento de las exigencias procedimentales"<sup>49</sup>. Este enfoque, empero, conlleva grandes dudas, puesto que carece de solidez pretender justificar una función a partir de su propio fin, que no otra cosa significa afirmar que el poder judicial es aceptado porque su misión es aplicar la ley a los conflictos concretos, lo que equivale a sostener que la jurisdicción es aceptada porque consiste en *jus dicere*.

La decisión del constituyente boliviano de confiar la designación de los máximos jueces al voto popular refresca el debate sobre la fuente de legitimación del poder jurisdiccional, o mejor, le devuelve actualidad, dado que esta modalidad se practica en varios países, entre ellos, como se sabe, durante más de dos siglos, en gran parte de los Estados miembros de la Unión Americana, también en la Federación Rusa, en algunos cantones suizos y en otros

---

<sup>47</sup> Rosario Serra, *op. cit.*, pág. 27.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, pág. 33.

<sup>49</sup> Fernández Segado se adscribe a esta corriente citando a Mauro Cappelletti, de quien toma la noción de *legitimidad funcional* para explicar su posición (*op. cit.*, pág. 756).

países. Dejamos dicho páginas atrás que la elección directa de los jueces alinea las tres funciones estatales con el principio de la soberanía popular y, derivada de éste, con la teoría de la unicidad del poder, eliminando, o tendiendo a eliminar, la antigua asimetría institucional que disminuía al Órgano Judicial respecto a los otros dos poderes. De ese modo, el constitucionalismo boliviano se desembarazó de las trabas institucionales que, en el marco de la Constitución Española, le obligan a la señora Serra Cristóbal a desechar la representatividad popular como fuente de aceptación social. Hoy, en Bolivia, por mandato de la *Norma Suprema*, la soberanía popular es la vertiente que legitima el ejercicio y funcionamiento de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, en pie de igualdad. Pero, conforme quedó también anotado, se trata, únicamente, de la legitimidad en origen, cuya permanencia depende del desempeño efectivo de las respectivas funciones, las que en el caso de la justicia penal boliviana, por sus magros resultados, está acelerando la crisis del conjunto de la justicia, conforme comprobaremos en el próximo capítulo. En suma, la elección popular de los jueces instala la soberanía popular en el núcleo de la legitimidad de origen y, al mismo tiempo, determina que la independencia e imparcialidad mantengan centralidad en el devenir de la aceptación social del ejercicio del poder jurisdiccional.

Este encadenamiento conceptual entre *soberanía popular-legitimidad-independencia-imparcialidad-jurisdicción* es el que permite afirmar que Zaffaroni yerra al afirmar que "la independencia judicial no se deriva de la separación de poderes"<sup>50</sup>, puesto que, conforme analizamos en las páginas anteriores, la soberanía popular es la que sustenta al Estado democrático y a su estructura, basados en el *principio organizativo fundamental* de la separación de poderes (Häberle), por un lado, y alienta la legitimidad en origen de la función jurisdiccional, cuya reproducción en el tiempo depende de la imparcialidad de los fallos judiciales<sup>51</sup>, por otro lado.

Ubicar el principio de soberanía popular en la base de la legitimidad de la jurisdicción, por último, ayuda a visibilizar mejor la teleología de la independencia e imparcialidad judiciales. ¿Son los jueces los beneficiarios finales de estas cualidades? En la medida en que se trata de una de las funciones públicas encaminadas al cumplimiento de parte de los objetivos generales del Estado, cual es la gestión pacífica de los conflictos sociales, la independencia e imparcialidad de las decisiones judiciales, para decirlo con palabras de Rosario Serra, no

---

<sup>50</sup> *Op. cit.* pág. 103. El texto de este jurista argentino fue transcrito párrafos atrás (*vid supra* pág. 34).

<sup>51</sup> Una interesante presentación de las relaciones entre la separación de poderes, la democracia y el Estado de Derecho, en el marco de la Ley Fundamental de Bonn, se encuentra en Möllers, Christoph, "*Dogmática de la organización de poderes en la Ley Fundamental de Bonn*". En: UNED, Revista "Teoría y Realidad Constitucional", N° 23, Madrid, 2009.

son atributos "de la fuerza o dignidad del juez, sino una garantía para el justiciable"<sup>52</sup>. Visto el tema en la perspectiva de la construcción del nuevo poder jurisdiccional boliviano –cuyos antecedentes históricos no constituyen precisamente ejemplo de autonomía institucional– conduce al diseño de políticas destinadas a conquistar la independencia jurisdiccional para beneficiar a las partes que intervienen en el juicio y no a los jueces en tanto personas<sup>53</sup>.

## 2.5. El pluralismo jurídico.

Visto desde la sistemática interna de la Constitución, el pluralismo jurídico ha sido incorporado a la ingeniería constitucional con dos funciones: figura entre los rasgos fundamentales del país (artículo 1º) y, por ello mismo, asume la condición de sustento axiológico de la "potestad de impartir justicia" (artículo 178). Otros caracteres esenciales de la sociedad y el Estado se encuentran íntimamente ligados al pluralismo jurídico, tales como la pluralidad, la plurinacionalidad estatal, la interculturalidad y la autonomía. Esta expresión particular del pluralismo, por tanto, ha adquirido centralidad en el sistema constitucional y, derivado de éste, en el sistema político del país, planteándonos este hecho la necesidad de contar con una idea precisa de él.

### 2.5.1. Concepto de pluralismo jurídico.

Edgar Ardila Amaya, jurista colombiano, considera que "se habla de pluralismo jurídico cuando nos encontramos ante la concurrencia competitiva y contradictoria de diferentes sistemas jurídicos que regulan un espacio geopolítico". Se trata, entonces, de la coexistencia, en el tiempo y el espacio, de dos o más ordenamientos jurídicos, es decir, de una "polisistemia simultánea"<sup>54</sup>. Ciertamente, esta definición nos entrega, *prima facie*, una útil aproximación al contenido de la noción de pluralismo jurídico, no obstante, al articularse ella en torno al concepto de *sistema* jurídico, cuya complejidad es aún mayor que el fenómeno que intenta esclarecer<sup>55</sup>, demanda mayores exigencias teóricas y plantea problemas de no fácil solución.

---

<sup>52</sup> *Op. cit.*, pág. 28.

<sup>53</sup> Juan E. Vargas Viancos propone varias acciones para conseguir este objetivo superior (*op. cit.*, pág. 37).

<sup>54</sup> Edgar Ardila Amaya, "Pluralismo jurídico: apuntes para el debate". En: ILSA, Revista "El Otro Derecho", Nº 26-27, Bogotá, 2002, pág. 56. La definición propuesta por este autor, conforme aclara él mismo, se apoya en los estudios de Boaventura de Sousa Santos, "Estado, derecho y luchas sociales" (1991), y de André Arnaud y María José Fariñas, "Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico" (1998). La idea de *polisistemia simultánea* fue elaborada por estos académicos franceses, de quienes la tomó Ardila.

<sup>55</sup> Raz enumera cuatro grandes tipos de cuestiones que deben ser resueltas por la teoría general de los sistemas jurídicos: a) el problema de la existencia de los sistemas jurídicos (¿qué criterios se usan para

Desembarazándose del concepto de sistema jurídico, Wolkmer prefiere denominar pluralismo jurídico a la "multiplicidad de prácticas [normativas] existentes en un mismo espacio sociopolítico, que interactúan por conflictos o consensos, que pueden ser o no oficiales y que tienen su razón de ser en las necesidades existenciales, materiales y culturales"<sup>56</sup>, haciendo uso para ello de un enfoque en clave sociológica y no propiamente jurídica, lo que explica por qué en el texto transcrito se habla de *prácticas normativas*, antes que de sistemas jurídicos, sintonizándose así con importantes corrientes de opinión de la sociología y antropología jurídicas<sup>57</sup>, disciplinas muy activas en los debates en esta materia.

### 2.5.2. Monismo jurídico vs. pluralismo jurídico.

El pluralismo jurídico, en consecuencia, se define en contraposición al monismo jurídico, es decir a la concepción predominante de que en cada Estado existe sólo un sistema jurídico. Puesto así el tema, resulta imprescindible reconstruir las líneas maestras del surgimiento y desarrollo del monismo jurídico. El denominado Estado *moderno*, que sustituyó a la organización política feudal, en líneas generales y salvando las especificidades de cada país, atravesó en su desarrollo por dos grandes fases: la monarquía absoluta, cuyo designio fue centralizar el poder político, dejando atrás el multilateralismo y dispersión del Medioevo, y la construcción de las repúblicas democráticas, basadas en la secularización de la política, la participación de la sociedad civil en la constitución de los poderes públicos y la adopción de la representación como técnica política predominante. Páginas atrás vimos cómo,

---

establecer la existencia de un sistema?), b) el problema de la identidad de los sistemas y de las normas que lo componen (¿qué normas de conducta integran un sistema jurídico dado?, c) otras diversas cuestiones relacionadas con los sistemas jurídicos (¿existe una estructura común a todos los sistemas jurídicos?, ¿existen patrones de relaciones entre las normas que pertenecen a un sistema, y cuáles son?, y d) el gran problema del contenido de los sistemas jurídicos (¿existen disposiciones jurídicas que aparecen en todos los sistemas, o aparecen en tipos de sistemas?). Tal parece que, en efecto, definir al pluralismo jurídico como una polisistemia simultánea conlleva mayores exigencias teóricas. Para profundizar en estos no fáciles asuntos se recomienda la lectura de Raz, Joseph, "El concepto de sistema jurídico", IJ-UNAM, México, 1986. Una lectura del tema desde el concepto de "ordenamiento jurídico" se encuentra en Balaguer Callejón, Francisco, et. al., "Derecho Constitucional", 1999 (Volumen I, pág. 76). Y para una visión introductoria se sugiere revisar González Martín, Nuria, "Sistemas jurídicos contemporáneos", IJ-UNAM, México, 2010.

<sup>56</sup> Wolkmer, Antonio Carlos, "Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina". En: García V., Mauricio, et. al., "Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos", ILSA, Bogotá, 2003, pág. 250.

<sup>57</sup> Esa es la línea de razonamiento, entre muchos otros, de Eugen Ehrlich, "Escritos sobre sociología y jurisprudencia", 2005; Arnaud y Fariñas, op. cit.; Christoph Eberhard, "Hacia un nuevo enfoque del derecho a través de sus prácticas. Algunas implicancias de los enfoques alternativos". En: ILSA "El Otro Derecho", N° 30, 2004; Boaventura de Sousa Santos, op. cit.

paralelamente, con los aportes del empirismo inglés y la *Ilustración* francesa, se fue construyendo también la doctrina del poder público único y de la necesidad de distribuirlo entre órganos separados e interdependientes.

En ese marco histórico, las ideas centrales del monismo jurídico fueron tempranamente plantadas por Hobbes y Locke, conspicuos voceros del contractualismo inglés<sup>58</sup>. El primero, que identificaba a la monarquía absoluta como la forma de gobierno más apropiada, concibió al Estado como el resultado del gran pacto celebrado entre los miembros de una comunidad para dejar atrás el caótico estado de naturaleza y garantizar, de esa manera, la defensa del colectivo frente a ataques externos e internos<sup>59</sup>. En esa dirección, llegó a sostener que

"... un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres"<sup>60</sup>.

Constituido el Estado con tales fines, los miembros del pacto ceden al titular del acuerdo (un hombre o una asamblea) todos los poderes individuales, incluyendo la facultad de emitir e imponer las normas de conducta que rigen la vida social, reconociéndole, por ello, como soberano, ubicado por encima del cuerpo social.

"Es inherente a la soberanía el pleno poder de prescribir las normas en virtud de las cuales cada hombre puede saber qué bienes puede disfrutar y qué acciones puede llevar a cabo sin ser molestado por cualquiera de sus conciudadanos... Esas normas de propiedad y de lo bueno y lo malo, de lo legítimo e ilegítimo en las acciones de los súbditos, son leyes civiles, es decir, leyes de cada Estado particular". (Hobbes, *op. cit.*, pág. 75).

"La ley se hace por el poder soberano, y todo cuanto hace dicho poder está garantizado y es propio de cada uno de los habitantes del pueblo; y lo que cada uno quiere tener como tal, nadie puede decir que sea injusto". (Idem, pág. 140)

---

<sup>58</sup> Bonilla Maldonado, Daniel y Libardo Ariza, "El pluralismo jurídico. Contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico", pág. 3. En: Engle Merry, Sally, John Griffiths y Brian Tamanaha, "Pluralismo Jurídico", 2007. Disponible también en:

<http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Estudiopreliminar-ArizayBonilla-VersionparaAngel.pdf>

<sup>59</sup> Hobbes, Thomas, "Leviatan", INEP AC, Puebla, México, 2007, pág. 71-72. Disponible en [http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/bibliografia\\_curso\\_internacional\\_sncr/Hobbes,%20Thomas%20-%20Leviathan.pdf](http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/bibliografia_curso_internacional_sncr/Hobbes,%20Thomas%20-%20Leviathan.pdf). El término Estado resultó de la traducción realizada por el propio Hobbes del vocablo latino *civitas*.

<sup>60</sup> Hobbes, *ibidem*, pág. 73.



"Corresponde también a la misión del soberano llevar a cabo una correcta aplicación de los castigos y de las recompensas". (Idem, pág. 141).

"Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero". (Ibidem, pág. 72).

En boca del filósofo de Malmsbury, quedaron así delineados los componentes de lo que pasaría a ser conocido como monismo jurídico: un poder público único, centralizado y soberano, es decir, sin otro poder superior a él, y la exclusividad de la función legislativa en manos del Estado, que, además, es portador de la capacidad de imponer coercitivamente las normas por él sancionadas.

Por su parte, Locke, desde una posición notablemente distinta a la de Hobbes, partidario como era de radicar el poder supremo en el parlamento, utilizó el concepto de "sociedad política o civil" para referirse a la organización resultante del pacto colectivo posterior al estado de naturaleza, en cuyo seno *"la libertad del hombre consiste en no hallarse bajo más poder legislativo que el establecido en la nación por consentimiento, ni bajo el dominio de ninguna voluntad o restricción de ninguna ley, salvo las promulgadas por aquél..."*<sup>61</sup>. De suerte que también el "padre del liberalismo moderno" entendía que en la sociedad política sólo puede haber un centro *nomo-genético* único, que es parte integrante, además, de la organización política adoptada por la comunidad.

La coincidencia entre estos dos influyentes filósofos de la edad moderna, portavoces de posiciones antagónicas en el campo de la justificación y naturaleza de la monarquía absoluta, muestra que, en efecto, los orígenes teóricos del monismo jurídico se remontan al siglo XVII, escenario de actuación de ambos pensadores<sup>62</sup>, impregnando el desarrollo futuro del Estado moderno.

---

<sup>61</sup> John Locke, *op. cit.*, numeral 21, pág. 5. Varios pasajes del "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil" se refieren a nuestro tema, así, por ejemplo, en el apartado 87 se lee:

**87.** [...] *"Mas no pudiendo sociedad política alguna existir ni subsistir como no contenga el poder de preservar la propiedad; y en orden a ello castigue los delitos de cuantos a tal sociedad pertenecieren, en este punto, y en él sólo, será sociedad política aquella en que cada uno de los miembros haya abandonado su poder natural, abdicando de él en manos de la comunidad para todos los casos que no excluyan el llamamiento a la protección legal que la sociedad estableciera. Y así, dejado a un lado todo particular juicio de cada miembro particular, la comunidad viene a ser árbitro; y mediante leyes comprensivas e imparciales y hombres autorizados por la comunidad para su ejecución, decide todas las diferencias que acaecer pudieren entre los miembros de aquella compañía en lo tocante a cualquier materia de derecho..."*

<sup>62</sup> El *Leviathan* se publicó hacia 1651, en tanto que los ensayos de Locke sobre el gobierno civil vieron la luz entre 1662 y 1690.

La segunda fase del despliegue de éste se inició con la independencia de las colonias inglesas de Norteamérica y, sobre todo, con la Gran Revolución Francesa, inspirada esta última en la visión del mundo y de la sociedad de la todavía pujante burguesía. A lo largo del siglo XIX, los nuevos actores sociales y políticos fueron derrotando a las monarquías europeas, preservando, empero, el poder concentrado en los órganos estatales<sup>63</sup>. Conforme se imponía el capitalismo en la Europa occidental, y desde ella se expandía a gran parte del planeta, se fue difundiendo, hasta consolidarse, la idea plantada por los contractualistas ingleses de que, en cada país, existe y debe existir sólo un sistema político, expresión de la unicidad del poder público y estructurado conforme a los parámetros de la teoría de la separación de poderes. En correspondencia con la singularidad del sistema político, los países son escenario de un, y sólo un, sistema jurídico, en cuyo horizonte se definen asimismo los principios de igualdad, libertad individual, seguridad jurídica y otros<sup>64</sup>.

Ya en el siglo XX, la escuela positivista del derecho llevó el monismo jurídico hasta sus máximas expresiones. La "teoría pura" del derecho definió a éste como "una ordenación normativa del comportamiento humano", significando con ello que se trata de un "sistema de normas que regulan" la conducta de las personas en sociedad<sup>65</sup>. La esencia del derecho, por tanto, debe buscarse exclusivamente en el sistema normativo jurídico, sin recurrir a categorías sociológicas, políticas o de cualquier otra naturaleza.

El orden jurídico, por otro lado, no debe ser entendido como un "*sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas*"<sup>66</sup>, de manera tal que una norma sólo puede ser creada conforme a otra norma, que establece el procedimiento para crearla e identifica a la autoridad que tiene la facultad para hacerlo; norma que, a su vez, fue formulada según una precedente, y así sucesivamente, hasta llegar a la norma fundamental, hipotética, que otorga unidad al sistema. El derecho, por tanto, es un sistema de disposiciones jurídicas jerarquizadas.

---

<sup>63</sup> Algunos regímenes absolutistas perduraron hasta las primeras décadas del siglo XX, entre ellos el zarismo ruso y el Imperio alemán.

<sup>64</sup> Ariza y Bonilla, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>65</sup> Kelsen, Hans, "*Teoría pura del derecho*", IJ-UNAM, 1ª edición, 2ª reimpresión, México, 1982, pág. 18.

<sup>66</sup> *Idem*, pág. 232.

Esta teoría de la *“construcción escalonada del orden jurídico”*<sup>67</sup> fue generalizadamente aceptada bajo la conocida metáfora de la *“pirámide de Kelsen”*, que pone de manifiesto el carácter cerrado del sistema jurídico positivo, cuyos componentes, además de provenir del mismo origen, responden a relaciones de *supra* y *sub*-ordinación entre ellos y se gestan, únicamente, a través del procedimiento legislativo predeterminado. *“Sólo una autoridad competente puede establecer normas válidas, y esa competencia sólo puede basarse en una norma que faculte a imponer normas”*, concluye, categóricamente, el mentor del positivismo jurídico.

Armado con este enfoque dogmático del orden jurídico, Kelsen defendió también la tesis de que la esencia del Estado sólo puede ser percibida a partir del derecho:

“Es usual caracterizar al Estado como una organización política. Pero así sólo se expresa que es un orden coactivo. Puesto que el elemento específicamente *“político”* de esa organización reside en la coacción ejercida de hombre a hombre, regulada por ese orden; en los actos coactivos que ese orden estatuye. [...] Como organización política, el Estado es un orden jurídico. Pero no todo orden jurídico es un Estado. [...] Para llegar a ser un Estado, el orden jurídico tiene que tener el carácter de una organización en el sentido estricto y específico de esa palabra, es decir: tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo, para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen; tiene que exhibir cierto grado de centralización. El Estado es un orden jurídico relativamente centralizado”<sup>68</sup>.

De ese modo, el pensamiento kelseniano remarca la identidad entre el derecho y el Estado, proyectando desde ella un ordenamiento jurídico institucionalizado y centralizado, amén de su estructura interna jerarquizada. Y en la medida en que el Estado es depositario de la soberanía, exento, por tanto, de sujeción a norma superior alguna, el orden jurídico encarnado en él excluye cualquier otro sistema normativo.

En suma, con los *“aportes”* de la escuela positivista, la concepción monista del derecho quedó articulada en torno a los siguientes elementos:

- i. existe un solo derecho vigente en cada país: el derecho estatal;
- ii. las normas que integran el ordenamiento jurídico responden a un patrón sistémico y jerarquizado;
- iii. se trata de normas generales, abstractas e impersonales;
- iv. el acatamiento y cumplimiento del derecho oficial son coactivos;

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, pág. 232.

<sup>68</sup> *Ibid*, pág. 291.

- v. el derecho estatal, en tanto sistema jurídico cerrado, otorga seguridad y previsibilidad a los comportamientos y decisiones de las personas, y
- vi. existe una burocracia estatal encargada de su administración, tanto en la fase de producción de las normas, cuanto en la de su cumplimiento.

Convertido prácticamente en un dogma –como sucedió con casi todos los postulados positivistas– el monismo jurídico se difundió y aplicó a escala planetaria de la mano del liberalismo político, sosteniendo, al mismo tiempo, que el Estado debe basarse en el principio de “derechos iguales para individuos iguales”, regulados, naturalmente, por el sistema jurídico oficial y único<sup>69</sup>.

Múltiples voces se levantaron contra el paradigma de la exclusividad jurídica estatal desde las primeras décadas del siglo XX, especialmente desde los campos de la sociología y antropología jurídicas, denunciando su contenido etnocéntrico, propio de la cultura occidental. Contra sus fundamentos teóricos, diversas investigaciones sociológicas y antropológicas demostraron que, en la práctica, las normas estatales no son las únicas que orientan la conducta de las personas, o de determinados segmentos sociales, ni siquiera poseen el monopolio de las reglas para la resolución de los conflictos. Recogiendo los resultados de varias de esas investigaciones, Eberhard considera que *“las prácticas alternativas [del derecho] nos hacen tomar conciencia de que el fenómeno jurídico desborda los sistemas, las normas jurídicas y los discursos científicos o, si invertimos la perspectiva, de que el derecho oficial y científico no constituye más que una punta del iceberg de la reproducción de nuestras vidas en sociedad y de la resolución de nuestros conflictos”*<sup>70</sup>, por lo que plantea la necesidad de diferenciar entre el derecho de los abogados, Códigos y textos legales, por un lado, y el derecho vivo, de las prácticas sociales, estudiado por los antropólogos y sociólogos, por otro<sup>71</sup>. En el fondo, lo que propone Eberhard es abandonar el dogmatismo jurídico y retomar una aproximación social al orden normativo, olvidándose que Kelsen construyó su teoría pura del derecho polemizando, precisamente, con esas lecturas sociológicas del fenómeno jurídico. Subyace, pues, a esta visión una lectura lata, generosamente amplia, de lo que es el derecho.

---

<sup>69</sup> Hoekema, André, *“Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario”*. En: ILSA, “El Otro Derecho”, Nº 26-27, Bogotá, 2002, pág. 64.

<sup>70</sup> Christoph Eberhard, op. cit., pág. 17.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pág. 18. Eberhard utiliza “derecho”, con minúscula, para designar al de los abogados, y “Derecho”, con mayúscula, para referirse al de los sociólogos y antropólogos.

En términos semejantes, Hoekema distingue entre lo que él denomina "concepto social del derecho" y lo que vendría a ser el concepto formal del mismo, entendiendo por el primero al "*conjunto de normas y prácticas morales y sociales que rigen la vida y las relaciones en los pueblos respectivos*"<sup>72</sup>. Naturalmente, no escapa a este destacado abogado y sociólogo holandés que esta noción de derecho expande su objeto de conocimiento hasta un punto que no permite separar los fenómenos jurídicos, propiamente, de la costumbre, la tradición, la moral y otros cuerpos normativos semejantes. No obstante y al margen de las críticas que pudieran hacerse a ese tipo de lecturas de *lo* jurídico, resulta innegable que en la sociedad existen ciertos órdenes normativos extra-estatales, que desempeñan eficientemente la función de reproducción de la vida en común o que contribuyen a ella, en los asuntos considerados vitales por determinados grupos sociales. Órdenes normativos diversos que coexisten y compiten con el derecho estatal en la regulación de la vida cotidiana y en la resolución de los conflictos sociales o de algunos de ellos.

Otras interrogantes, empero, se cuelan de la mano de esta última constatación: ¿en qué espacios sociales existen fenómenos susceptibles de ser descritos como pluralismo jurídico?, y ¿existen diferentes tipos de pluralismo jurídico? Siguiendo la huella de Sousa Santos, pueden identificarse, inicialmente, cuatro ámbitos distintos de producción jurídica:

- a) el espacio doméstico, en el que operan como cobertores de lo alternativo las reglas del matrimonio y la paternidad;
- b) el espacio laboral, en el que la fábrica adopta la condición de principal, pero no la única, forma de institucionalidad;
- c) el espacio ciudadano, en cuyo ámbito se encuentran dos grandes escenarios de producción normativa: la institucionalidad estatal, que entrega el derecho oficial, y diversas comunidades emergentes, especialmente urbanas, que cuentan con *corpus* normativos auto-regulatorios, más o menos avanzados, como las favelas brasileras, los "pueblos jóvenes" de Lima y tantos otros ejemplos, y
- d) el espacio internacional, ahora globalizado, en el que operan las empresas transnacionales, con sus particulares regulaciones, y los organismos internacionales<sup>73</sup>.

Ciertamente, estos cuatro espacios son escenario de prácticas constantes de auto-regulación, centrales en la vida cotidiana de las personas, complementarias al derecho

---

<sup>72</sup> André Hoekema, op. cit., pág. 68. Las dos lecturas comentadas son apenas dos ejemplos, cercanos y accesibles a nosotros, de los enfoques antropológico (Eberhard) y sociológico (Hoekema) del derecho.

<sup>73</sup> Santos, Boaventura de Sousa, op. cit., 1991.

estatal e incluso contradictorias con él, pero, está claro también que ellas sólo pueden ser catalogadas como ordenamiento jurídico mediando un concepto de derecho tan flexible como los acuñados por la sociología y la antropología jurídicas.

Retomando el criterio de Germán Palacio, quien correlaciona escenarios de genética con tipos de polisistemia normativos, es posible pensar cinco casos de pluralismo jurídico, susceptibles de desarrollar en:

- i. sociedades caracterizadas como coloniales y postcoloniales, tal como sucede en varios de los países de América Latina, África y parte de Asia;
- ii. sociedades capitalistas, donde se manifiestan algunos de los espacios productores de derecho a los que nos referimos líneas atrás;
- iii. sociedades con presencia de varias etnias, pueblos o comunidades históricas. Para no confundir estos casos con las formaciones sociales sometidas a colonización, piénsese, por ejemplo, en países como España, Bélgica o Inglaterra;
- iv. sociedades altamente complejas, en las que coexisten subculturas y submundos. Gran parte de los países postindustriales han adquirido esos niveles de complejidad y diferenciación social y jurídica, y
- v. períodos de transición propios de sociedades que atraviesan procesos de cambio, menos o más, profundos<sup>74</sup>.

Este catálogo tiene la virtud de abrir el abanico de los escenarios sociales y territoriales en los que el pluralismo jurídico puede enraizar. No obstante, Vicente Cabedo Mallol estima que esos casos podrían subsumirse en las comprensivas y mejor concebidas categorías de *pluralismo jurídico clásico*, por una parte, y *nuevo pluralismo jurídico*, de otra parte<sup>75</sup>, sugiriendo, aunque sin convencer del todo, la adscripción de los casos i) y iii) en el pluralismo clásico, y la de los otros tres entre las nuevas modalidades de polisistemia normativa.

Corrientemente, se habla de *pluralismo jurídico clásico* para referirse a aquellas experiencias en las que, por el trasplante de las instituciones jurídicas europeo occidentales a los territorios colonizados, se registró el choque, en primera instancia, y la coexistencia, después, de dos o más culturas, portadoras de su propia concepción del mundo y, por supuesto, de un orden normativo particular. En esos contextos, característicos de

---

<sup>74</sup> Palacio, Germán, "Pluralismo jurídico, neoamericanismo y postfordismo: notas para descifrar la naturaleza de los cambios jurídicos de fines de siglo". En: UNIBRASIL, "Crítica Jurídica", Nº 17, 2000.

<sup>75</sup> Cabedo Mallol, Vicente, "Antropología Jurídica". En: Colomer Viadel, José Luis (Coord.), "Estudios para la Antropología", UPV, Valencia, 2004, pág. 259.

Latinoamérica y África, el derecho del conquistador operó como medio civilizatorio e instrumento de gobierno, excluyente y discriminador de la población indígena, de manera tal que el ordenamiento jurídico de los pueblos sojuzgados se redujo a la condición de "usos y costumbres" o, en el mejor de los casos, de derecho consuetudinario. "*Las relaciones entre el derecho del colonizador y el derecho de los pueblos colonizados es el principal objeto de estudio [...] del pluralismo jurídico clásico*", concluyen Ariza y Bonilla<sup>76</sup>.

En el último tercio del siglo XX, la atención de sociólogos, juristas y antropólogos se volcó al estudio del ordenamiento jurídico en las sociedades industrializadas y post-industriales, en las que, al calor de los movimientos migratorios y grandes concentraciones humanas, se hizo notoria la existencia de prácticas normativas diferentes y simultáneas. La identificación, por parte de Sousa Santos, de los cuatro espacios de producción normativa, abordada párrafos atrás, tiene como referente, precisamente, las sociedades multitudinarias y multiculturales de fines del siglo XX. La categoría de *nuevo pluralismo jurídico* fue acuñada para aludir a estas modalidades de polisistemia normativa de reciente creación, que se presentan en diversos ámbitos de la vida social. Así, los pluralistas que portan esta visión entienden que las comunidades periféricas de las grandes ciudades (juntas vecinales en Bolivia) son tan productoras de derecho como las rondas campesinas peruanas, las autodefensas colombianas, ciertos movimientos guerrilleros y hasta organizaciones criminales.

Los dos académicos colombianos citados anteriormente hacen notar, con acierto, que ambos tipos de pluralismo revelan tres diferencias importantes:

- a) mientras el colonialismo es el correlato del pluralismo jurídico clásico, el nuevo pluralismo, en cambio, se relaciona con las transformaciones productivas y sociales de la globalización y de la desregulación, propias del período final de la centuria pasada e inicios de la actual.
- b) el nuevo pluralismo plantea que entre los órdenes normativos presentes en un espacio social se dan relaciones de mezcla e intersección, marcadas por "préstamos y trasposiciones de sus elementos materiales y simbólicos", diferenciándose del pluralismo clásico, que concibe a los ordenamientos jurídicos como sistemas separados que preservan su identidad, al margen de que podrían existir algunos puntos de influencia mutua. De ese modo, mientras para el pluralismo clásico los límites y fronteras entre los *corpus* normativos tienden a ser rígidos, los pluralismos de reciente

---

<sup>76</sup> *Op. cit.*, pág. 44, *in fine*.

gestación no conciben a los "derechos" coexistentes como unidades cerradas e independientes, sino que "sus límites serían porosos, nunca plenamente abiertos pero tampoco totalmente cerrados".

- c) Mientras el pluralismo jurídico clásico enfoca las relaciones entre los "derechos" del colonizador y de los colonizados bajo el paradigma de la costumbre o del derecho consuetudinario, el nuevo pluralismo, en cambio, asume que esas relaciones deben ser entendidas mediante *estándares* jurídicos<sup>77</sup>.

Con un razonamiento diferente, André Hoekema centra su atención en el derecho de los pueblos indígenas, asumiendo su pre-existencia frente al derecho de los colonizadores. Este jurista y sociólogo holandés despliega primero lo que él denomina la "concepción social del derecho", y basándose en ella, considera que una cosa es el *pluralismo jurídico social* y otra distinta el *pluralismo jurídico formal*, y dentro de este último, el pluralismo *unitario* muestra características diferentes a las del *igualitario*<sup>78</sup>. El primer tipo de pluralismo (el social) se configura cuanto el Estado no reconoce los diferentes ordenamientos que, a despecho del desconocimiento estatal, ordenan la vida social, o fragmentos de ella.

Se denomina "pluralismo jurídico formal unitario" a aquellos casos en los que si bien el derecho estatal reconoce la coexistencia de dos o más órdenes normativos, empero, al mismo tiempo, se reserva el poder de determinar, unilateralmente, la legitimidad y el alcance, o los ámbitos de aplicación, de los "derechos" aceptados, vale decir que la existencia de la normatividad no estatal depende de las determinaciones del derecho oficial, por lo que se justifica hablar de un pluralismo "unitario". Se trata de un "pluralismo jurídico débil", en el que no está prevista la autonomía del derecho indígena, que queda sometido, por el contrario, a políticas selectivas. Hoekema considera que el Convenio 169 de la OIT responde a los criterios propios de esta modalidad de pluralismo<sup>79</sup>.

Y cabe hablar de "pluralismo jurídico formal igualitario" cuando, reconocida la coexistencia de dos o más órdenes normativos, la vigencia de éstos no depende de las decisiones del derecho oficial, vale decir que éste carece de la facultad de determinar, unilateralmente, ni

---

<sup>77</sup> Libardo Ariza y Daniel Bonilla, op. cit., págs. 52 y ss. Los académicos colombianos dejan constancia en su documento que la temática de la porosidad de las fronteras entre los "derechos" fue tomada de Sousa Santos, a la par que la de los estándares jurídicos fue recogida de las páginas de Gunther Teubner.

<sup>78</sup> Hoekema, André, op. cit., pág. 70.

<sup>79</sup> *Ibidem*, pág. 71. En el caso de Bolivia el concepto de "derecho indígena" resultaría restrictivo, ya que, conforme la nueva Constitución, corresponde hablar de derechos indígenas.



la legitimidad ni el alcance del o de los otros derechos. En esta perspectiva del pluralismo jurídico, el derecho oficial

*"...reconoce la validez de normas de los diversos sistemas de derecho, su fuente en una comunidad especial que como tal conforma una parte diferenciada pero constitutiva de la sociedad entera y, por tanto, tiene capacidad para que su derecho sea reconocido como parte integral del orden legal nacional". (A. Hoekema, op. cit., pág. 71).*

Consecuentemente, se trata de una vigencia simultánea e igualitaria de los órdenes normativos involucrados, lo que determina que el derecho indígena sustituya al derecho estatal en los asuntos y espacios sociales en los que la comunidad hace prevalecer su aplicación.

Vistas las cosas de cerca, pareciera que el *pluralismo jurídico formal* de Hoekema no es sino el *pluralismo jurídico clásico*, lo que implicaría que la vertiente *unitaria*, lo mismo que la *igualitaria*, resultarían siendo sub-tipos o variantes de éste, aportando, así, precisiones conceptuales y mayor capacidad descriptiva a la idea del pluralismo clásico. Al fin y al cabo, ambas categorías tienen como objeto de estudio el pluralismo en sociedades en situación colonial y post-colonial.

Dado el propósito de nuestro trabajo, el esquema conceptual de Hoekema se muestra sugerente y útil para entender mejor la caracterización del pluralismo jurídico e, incluso, la del Estado plurinacional contenidas en la Constitución boliviana (v. artículos 178 y 190). La inscripción del pluralismo jurídico entre los principios que orientan la administración de justicia y la creación de la jurisdicción "indígena originaria campesina", con potestad de ejercer sus competencias a partir de sus propios principios, valores, normas y procedimientos, pareciera que configuran una situación de *pluralismo jurídico igualitario*. No obstante, la remisión a la Ley de Deslinde Jurisdiccional<sup>80</sup> y, ante todo, la orientación adquirida por ésta en la práctica, que terminó por delimitar el alcance material de los "derechos" indígenas, parece situarnos, en cambio, en un esquema de *pluralismo jurídico unitario*, tema este que veremos en detalle más adelante.

### **2.5.3. El pluralismo jurídico en Bolivia.**

Otra posibilidad de comprensión de la nueva configuración jurídica del país es la propuesta por Farit Rojas Tudela, profesor de teoría del Estado y Derecho Constitucional en la

---

<sup>80</sup> Ley N° 073, promulgada en fecha 29 de diciembre de 2010.

Universidad Católica Boliviana, quien, bebiendo también del estudio de Bonilla y Ariza, prefiere caracterizar la situación actual como propia del *nuevo pluralismo* o *pluralismo jurídico postcolonial*, así denominado por él<sup>81</sup>. Llega a esa conclusión porque estima que las descripciones académicas del *nuevo pluralismo* ofrecen herramientas teóricas aptas para entender el diseño constitucional boliviano del orden jurídico y la justicia. Según Rojas Tudela, las fórmulas constitucionales bolivianas deben ser entendidas tomando en cuenta seis implicancias:

- i. el derecho estatal boliviano y los "derechos" de los pueblos indígena-originarios, con vigencia simultánea reconocida, no deben ser concebidos como entidades separadas ni independientes, sino con criterio de inter-legalidad e interdependencia;
- ii. entre el derecho estatal y los diferentes sistemas jurídicos indígena-originarios deberán existir relaciones de intersección y mezcla. Ninguno de ellos se mantendría "puro", sino que deberían transformarse de manera conjunta, dando inicio a la construcción de un nuevo constitucionalismo;
- iii. el nuevo constitucionalismo en gestación requiere de nuevos principios jurídicos, capaces de plasmarse en "*normativa performativa*" que impulse la inter-legalidad. Esos principios no se encuentran todavía perfilados, necesitan ser "trabajados" en dirección a construir sólidos canales de comunicación y constitución intercultural de y entre los componentes del pluralismo.
- iv. los diferentes órdenes jurídicos vigentes en el país deberían carecer de fronteras y estar exentos de deslinde formal, debiendo ingresar, por el contrario, a un proceso permanente de interrelación y construcción de inter-legalidad. Esta sería la visión que portaban –siempre según Farit Rojas– los proyectos de Constitución sancionados en Sucre y Oruro.
- v. tanto el derecho oficial, como los órdenes normativos indígena-originarios, son, o deben ser, "porosos"; cualidad ésta que "*debe trabajarse teórica y prácticamente*" "*para dar nacimiento a un pluralismo jurídico postcolonial*". Esta afirmación implica que no se sabe todavía, con exactitud, en qué consistiría esa porosidad<sup>82</sup>. Sin embargo, en

---

<sup>81</sup> Rojas Tudela, Farit, "*Del monismo al pluralismo jurídico: interculturalidad en el Estado Constitucional*". En: KAS, "Los derechos individuales y derechos colectivos en la construcción del pluralismo jurídico en América Latina", La Paz, Bolivia, 2011.

<sup>82</sup> Farit Rojas, op. cit., pág. 31.

otro documento, publicado bajo la dirección de Eduardo Rodríguez y Farit Rojas, se explica que esa cualidad denotaría la posibilidad de que los *corpus* normativos que constituyen el pluralismo puedan transformarse en el proceso de interacción, mezcla y comunicación<sup>83</sup>.

- vi. las relaciones entre el derecho estatal y los "derechos" indígena-originarios, alejándose de la noción de costumbre o derecho consuetudinario, pasarán a responder a *estándares* jurídicos. Lamentablemente, la propuesta no precisa qué debe entenderse por éstos últimos, aunque ello no fue obstáculo para que Farit Rojas llegue a sostener que esa nueva lógica de funcionamiento en base a *estándares* conduciría a que deje de hablarse "*de muchos Derechos, o muchos órdenes jurídicos*" y deba pensarse en "*un solo Derecho intercultural y un solo orden jurídico plural, abierto y en constante construcción*"<sup>84</sup>.

Frente a estos planteamientos, resulta imprescindible formular algunos comentarios, mas no sin antes reiterar que esas ideas sustentan la caracterización de Rojas del actual ordenamiento normativo boliviano como *pluralismo jurídico postcolonial*:

- a. Los seis puntos anteriores describen al *nuevo pluralismo* en abstracto, tal y como fueron expuestos originalmente en el estudio de Libardo Ariza y Daniel Bonilla. Su aplicación al caso boliviano, por tanto, requiere de mediaciones empíricas importantes. No basta suponer que el modelo teórico refleja la realidad boliviana, porque ello podría implicar, en sentido contrario, la acomodación forzada de la realidad al esquema teórico, que es lo que, básicamente, sucede con la propuesta de Farit Rojas.
- b. En Bolivia, los "derechos" no estatales vienen desde la época colonial, incluso precolombina, y sobrevivieron en el seno de las comunidades indígenas rurales. No existen evidencias sólidas y suficientes, o las disponibles son débiles, sobre la aplicación, permanente y sistemática, de esos ordenamientos jurídicos en entornos urbanos, que pudieran sugerir un cambio de patrón en la comprensión de la polisistémica matriz normativa boliviana. Recuérdese, por el contrario, que el referente empírico del *nuevo pluralismo jurídico* radica, preponderantemente, en las reconfiguradas comunidades urbanas de las sociedades post-industriales, sometidas a la globalización, y en

---

<sup>83</sup> KAS, "*Pensar este tiempo: pluralismo jurídico*", La Paz, 2010, pág. 46.

<sup>84</sup> Farit Rojas, *op. cit.*, pág. 31.

experiencias campesinas de data reciente, como las "rondas" peruanas y las "autodefensas" colombianas.

- c. En el documento que venimos comentando, Farit Rojas no fundamenta por qué debe abandonarse el *pluralismo jurídico clásico* para asumir que la situación boliviana se ajusta a los descriptores del *nuevo pluralismo jurídico*, sin embargo, esa explicación aparece en el texto editado por la KAS, según el cual debe asumirse que el tránsito de un modelo teórico a otro estaría justificado porque "*si bien es posible encontrar [en Bolivia] algunas formas o maneras de territorialidad indígena, a la vez es necesario prestar atención a la alta movilidad migratoria de su población*"<sup>85</sup>. Este argumento resulta, sencillamente, sorprendente, para decir lo menos, porque se lo esgrime teniendo frente a los ojos una realidad en la que, a diciembre de 2009, cerca de 150 territorios indígenas habían logrado titular la propiedad de más de 15 millones de hectáreas<sup>86</sup>, en tanto que una cifra superior a otros 17 millones de hectáreas fueron distribuidas a alrededor de 600 mil beneficiarios, entre pequeños propietarios y predios comunitarios<sup>87</sup>. Tanto estos últimos, cuanto la población cobijada en los territorios indígenas, integran, precisamente, los núcleos humanos que producen y aplican los "derechos" no estatales, y ahora cuentan, gracias al mandato del artículo 191.II.3 de la Constitución, con una jurisdicción indígena reconocida formalmente por el Estado.
- d. En lo concerniente al punto vi anterior, Farit Rojas no deja dicho qué debe entenderse por "estándar jurídico"; a decir verdad, no lo hacen tampoco Ariza y Bonilla, de quienes tomó la idea el académico boliviano. Intentemos, empero, darle un significado concreto a la tesis en cuestión, es decir, a la idea de que el pluralismo jurídico boliviano pasará a responder al paradigma de los *estándares* jurídicos. Según el diccionario de la Academia Española, el vocablo "estándar" significa que algo "*sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia*". En ese sentido, se habla de "estándar de vida" para aludir a las condiciones de vida consideradas aceptables, y de "estándares técnicos" como patrón de comparación para medir la calidad, eficiencia y/o efectividad de un producto determinado. Así, por ejemplo, suele decirse que un recorrido de 14 kilómetros por litro de gasolina es un buen estándar técnico para automóviles sedán.

---

<sup>85</sup> KAS, *op. cit.*, pág. 33, *in fine*. El subrayado es nuestro.

<sup>86</sup> Chumacero Ruiz, Juan Pablo, "*Trece años de reforma agraria en Bolivia*". En: Fundación Tierra, "*Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*", La Paz, 2010, pág. 18.

<sup>87</sup> Romero Bonifaz, Carlos, "*La problemática de la tierra en la nueva Constitución y en los Estatutos Autonómicos*", IDEA, Serie: "Autonomías en la Constitución", La Paz, 2009, pág. 10.

Hasta aquí, la idea adoptada por Farit Rojas implicaría un proceso de homogeneización conceptual entre el derecho estatal y los "derechos" indígenas y un esclarecimiento de las condiciones que habilitan la aplicación de las regulaciones semejantes existentes en los distintos ordenamientos jurídicos. Si ello es así, surge una primera duda: ¿qué posibilidades reales existen de "estandarizar" los ordenamientos jurídicos indígenas, cercanos a la lógica del *common law*, junto al derecho estatal de matriz liberal y tradición civilista?

Pero, avancemos un peldaño más: ¿cómo se formalizan los estándares jurídicos? Veamos la respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a esta crucial interrogante:

"... Se define el concepto de "estándares jurídicos" como el conjunto de decisiones judiciales, informes temáticos y de país, y otras recomendaciones adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El término "estándares jurídicos" asimismo se refiere a los tratados regionales de derechos humanos que gobiernan el sistema interamericano, como la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará. El concepto igualmente se refiere a las sentencias y opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos"<sup>88</sup>.

De manera que, para la CIDH y, seguramente, también para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los estándares jurídicos se van formalizando a través de las decisiones judiciales, los Tratados y Convenciones de Derechos Humanos y la doctrina generalizadamente aceptada. Pues bien, aplicada esta línea de razonamiento al pluralismo jurídico boliviano, ¿cómo debe entenderse la idea de que los "derechos" indígenas pasarán a operar en base a estándares comunes con el derecho estatal?, ¿implicará ello que los legisladores estatales y los administradores de justicia de uno y otro ordenamiento jurídico deben modular sus sentencias tomando en cuenta la "jurisprudencia" establecida por los operadores del "otro" derecho? Estas preguntas, en el marco del modelo teórico del *nuevo pluralismo jurídico o pluralismo jurídico post-colonial*, no tienen respuesta aceptable para los "derechos indígenas".

---

<sup>88</sup> CIDH, "Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: desarrollo y aplicación", OEA Ser.L/V/II.143 Doc.60, 2011, pág. 2, nota marginal 5. Llama la atención la auto-asignación de la CIDH de un rol central en el establecimiento de determinados estándares jurídicos, sobre la cual, empero, no emitiremos opinión en esta oportunidad, por no corresponder a este estudio.

e. Para concluir, está claro que la propuesta de Farit Rojas se inscribe en la esfera del "deber ser" y no del "ser", puesto que describe cómo deben ser interpretados, según su criterio, la naturaleza y el alcance del Estado plurinacional, el pluralismo jurídico y la interculturalidad. No se explica de otra manera su tesis de que habría que dejar de hablar ya "*de muchos Derechos, o muchos órdenes jurídicos*", y pasar a pensar en "*un solo Derecho intercultural y un solo orden jurídico plural, abierto y en constante construcción*"<sup>89</sup>. Este postulado pone en evidencia que la propuesta de Farit Rojas tiene más, bastante más, de programa político que de lectura rigurosa y convincente de la Constitución, además de que implica una verdadera fuga del monismo jurídico hacia adelante. No se trataría, entonces, de dejar atrás el monismo jurídico, sino de construir uno nuevo, revestido como intercultural.

Existen, pues, suficientes elementos de juicio para afirmar que con la aprobación de la nueva Constitución, sobre todo de su artículo 191.II.3, el sistema jurídico boliviano no se ha despojado de sus rasgos de *pluralismo jurídico clásico*, mantenidos después de la separación política de España hasta nuestros días, y que, en esa medida, se requiere esperar al desarrollo concreto, real, del Estado plurinacional y de la justicia indígena originaria campesina para saber si se trata de un *pluralismo jurídico igualitario*, en el que los ordenamientos jurídicos de las comunidades indígenas originarias, más allá de haber alcanzado igualdad formal con el derecho oficial, lograrán dinamizar su desarrollo, conquistando nuevos espacios de autonomía y coordinación con el ordenamiento estatal o si, por otra ruta, tomará cuerpo un *pluralismo jurídico unitario*, siempre dependiente de las regulaciones implantadas por las leyes estatales, como parece sugerir la orientación adoptada por la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

## **2.6. Pluralismo jurídico, Estado de derecho y seguridad jurídica.**

Abrir la lectura del entorno normativo de la sociedad al pluralismo jurídico, inevitablemente, conduce a las temáticas del "Estado de derecho" y la seguridad jurídica, asentadas en el dogma de la existencia de un solo sistema jurídico. Al abordar estos cruciales asuntos, buscaremos despejar las siguientes interrogantes: ¿qué es y cuando surge el Estado de derecho?, ¿a qué visión e intereses responde?, y ¿qué impactos puede tener el pluralismo jurídico en él?

---

<sup>89</sup> Farit Rojas, op. cit., pág. 31.

En términos generales, la fórmula "Estado de derecho" denota una particular relación entre el derecho y el Estado, destacando el sometimiento de éste, o mejor, de los órganos del poder público, al ordenamiento jurídico, con el propósito de garantizar la integridad de los derechos de las personas y su seguridad jurídica. Bien señala Fernández Segado que, en esa relación de sometimiento del poder público, se encuentran involucrados asimismo los valores y principios que sustentan a la normativa jurídica. Según este distinguido jurisconsulto español, tres elementos constitutivos caracterizan al Estado de derecho<sup>90</sup>:

- a) La sujeción de los poderes públicos y los ciudadanos al ordenamiento jurídico; subordinación que se traduce en un conjunto de principios sobre los que se asienta la "construcción formal del Estado de derecho": los principios de legalidad, seguridad jurídica, jerarquía normativa, publicidad de las normas e irretroactividad de las disposiciones jurídicas, exceptuando, en este último, los casos señalados en la Constitución<sup>91</sup>. Si bien esta ponencia tiene como referente la *Norma Suprema* española, vale también para el caso boliviano.
- b) La separación de los poderes públicos, cuyo sentido fue abordado páginas atrás. La concepción original de esta doctrina, centrada en la idea de impedir que el poder público quede concentrado en solo un órgano, hace de la separación una de las técnicas más efectivas para garantizar el imperio de la ley. Fernández Segado llama la atención, empero, sobre el hecho de que la Constitución Española acoge este principio "en términos evidentemente mucho más complejos", aludiendo con ello, sin duda alguna, al carácter autonómico del Estado español<sup>92</sup>, lo que sucede hoy también en Bolivia.

Realizando otra lectura de la *Ley Fundamental* española, a pocos años de su sanción, Manuel García Pelayo escribió sobre la conveniencia de distinguir los siguientes criterios de distribución del poder: i) entre el poder constituyente y los poderes constituidos; ii) entre el poder estatal y los derechos y libertades de las personas y grupos sociales en los que ellas se integran; iii) la división horizontal entre los máximos

---

<sup>90</sup> Op. cit., pág. 110.

<sup>91</sup> Fernández Segado reproduce los principios señalados en el artículo 9 de la Constitución Española, cuyo fin consiste, precisamente, en determinar la sujeción de los poderes públicos y las personas "a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico". En la Constitución boliviana no existe un único artículo dirigido a explicitar esa subordinación, lo que, empero, no implica que el Estado esté exento de ella. En realidad, son varios los artículos que contienen el mandato, diseminado en el régimen de cada uno de los órganos (ver los artículos 172.1, 178.I, 180.I, 190, 225, 232 y, por supuesto, el artículo 410, aunque este último tiene como referente únicamente a la Constitución).

<sup>92</sup> Op., cit., pág. 111.

órganos del poder público, y iv) la división vertical del poder a través de los niveles territoriales que integran el Estado<sup>93</sup>. Vista de cerca la propuesta, está claro que los criterios ii) y iii) coinciden con el sentido original de la teoría, de suerte que lo "novedoso" radicaría, más bien, en la separación entre los poderes constituyente y constituidos, y en la división vertical del poder, referida a la compleja estructura estatal española diseñada por la Constitución de 1978.

- c) Un orden axiológico determinado. La idea de la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento legal fue concebida, inicialmente, como mecanismo para garantizar la libertad y seguridad individuales<sup>94</sup>, especialmente frente al Órgano Ejecutivo y al Judicial, detentadores de una gran capacidad para afectar los derechos de las personas. Durante el siglo XX, con el advenimiento de los derechos sociales y económicos, la base axiológica del Estado de derecho se expandió considerablemente. En la Bolivia actual, los principios y valores estatalmente tutelados se encuentran enunciados en el artículo 8 de la Constitución, es decir, los diferentes "principios ético-morales de la sociedad plural", así como otros veinte valores, entre ellos los de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad y equidad. Adicionalmente, la subordinación del Estado boliviano al orden jurídico pasa también por el respeto al conjunto de valores subsumidos en la Carta de Derechos, desplegada en la Primera Parte, Título II, de la *Ley Suprema*.

Parámetros semejantes utiliza el Tribunal Constitucional boliviano cuando sostiene, en la Sentencia Constitucional 1.390/2011-R, que el Estado de derecho se asienta en: a) un orden jurídico-constitucional preestablecido, fundador y limitante del propio Estado, b) el sometimiento de gobernantes y gobernados a ese orden jurídico, y c) orden caracterizado por ser justo y por contar con mecanismos eficientes de tutela de los derechos fundamentales y garantías constitucionales<sup>95</sup>. En verdad, estos factores son semejantes a los descritos en los párrafos previos, pero la simetría no es plena, porque si bien los dos primeros componentes mencionados por los magistrados bolivianos coinciden con el

---

<sup>93</sup> García Pelayo, Manuel, *"El Estado de partidos"*, Editorial Alianza, Madrid, 1984. Citado también por Fernández Segado.

<sup>94</sup> Fernández Segado, op., cit., pág. 114.

<sup>95</sup> Esta sentencia se encuentra disponible en <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/resolucion23350.html>. Quizá convenga mencionar aquí que existe una similitud de criterios entre el Tribunal boliviano y la Corte Suprema argentina, dado que esta última estableció también que la tipificación del Estado de derecho requiere: a) la existencia de un orden jurídico; b) que éste sea justo; c) que tenga vigencia efectiva, es decir, realización práctica, y d) que se sancionen las transgresiones a tal orden legal (citado por Sagües, op. cit., pág. 223. Hay que advertir, empero, que Sagües adscribe el fallo judicial al expediente de "Recchia de Sedrán", mientras que en el portal del máximo Órgano Judicial argentino aparece como "Recchia de Sceda, Virginia Rita).



enfoque anterior, está claro que el tercero no lo hace, puesto que no es lo mismo afirmar que el Estado de derecho responde, siempre, a un orden axiológico determinado, que sostener que ese "orden jurídico debe ser justo". Esta última apreciación da por hecha la existencia del orden jurídico, coincidiendo así con la primera afirmación, pero avanza un paso adicional fuerte: exige que ese orden jurídico merezca la calificación de "justo", introduciendo, en consecuencia, una cuestión valorativa de no fácil resolución. La reputación de "justo" de un ordenamiento jurídico puede asumirse axiomáticamente, apelando para ello a una línea de razonamiento similar a la kelseniana de la identidad entre Estado y derecho, o puede dejarse esa calidad librada a determinados criterios de validación, abriendo, por esta vía, una gran puerta para la inestabilidad del sistema. Nótese, además, que si se asume lo "justo" axiomáticamente, ello conduce a sostener que todo ordenamiento jurídico, *per se*, es "justo", por lo que bastaría con hablar, simple y llanamente, del ordenamiento jurídico. Y, lo que es peor, atribuir a los sistemas jurídicos la justeza como valor axiomático, entraña la utilización de ese razonamiento para legitimar ordenamientos jurídicos autoritarios y antidemocráticos, como de hecho ha sucedido no pocas veces.

Sin despojarse de su perspectiva antropológica y crítica al monismo jurídico, también C. Eberhard encuentra que el Estado de derecho descansa sobre tres pilares: i) en normas generales e impersonales, integradas en un sistema jurídico jerarquizado, supuestamente conocidas por todos y preexistentes a los litigios; ii) en la obligación de la autoridad instituyente (el Estado) de respetar las reglas que ella misma ha formulado y, iii) en la "exigencia de conformidad del Derecho con unos valores de la sociedad, correspondientes con una ética común a la mayor cantidad de personas". "Sobre este último fundamento tendremos que basarnos –dice Eberhard– para pasar de una reflexión, en términos de 'trasplante del modelo moderno del Estado de derecho' a todo el planeta", a una reflexión en términos de construcción de Estados respetuosos de los derechos *vivos* con los que gran parte de su población reproduce su vida y resuelve sus conflictos<sup>96</sup>.

Retomemos ahora la idea, sentada anteriormente, de que la construcción formal del Estado de derecho se asienta, entre otros, en el "principio de legalidad"<sup>97</sup>, recordando, empero, que éste, como se sabe, determina asimismo que las decisiones de los poderes públicos deben sujetarse a la ley. Puesta así la cuestión, surge impetuosa una interrogante: ¿el principio de legalidad implica sinonimia o duplicación de la idea del Estado de derecho?

---

<sup>96</sup> Eberhard transcribe aquí parte de las tesis de Étienne Le Roy (op. cit., pág. 22).

<sup>97</sup> Vid *supra* el inciso a) del esquema de Fernández Segado.

Riccardo Guastini, a tiempo de ofrecernos un enfoque histórico, proporciona interesantes elementos de análisis para el esclarecimiento de los vínculos entre uno y otro principio. Parte él de distinguir dos sentidos y alcances para la noción de "ley": en sentido formal y material<sup>98</sup>, destacando que si se la asume en su sentido técnico de *ley formal*, aprobada por un órgano depositario de la función legislativa, el principio de legalidad cubre a los órganos Ejecutivo y Judicial, así como a otras entidades públicas, pero no al Legislativo, porque es del seno de éste de donde salen las leyes. En cambio, si por "ley" se entiende a una norma o conjunto de normas jurídicas en sentido de *ley material*, incluida la Constitución, el principio de legalidad abarcaría también al Órgano Legislativo, dado que éste sí está sometido a normas de rango constitucional. Haciendo pie en esta diferencia entre los dos alcances del principio en cuestión, Guastini extrae importantes conclusiones: cuando el principio de legalidad se aplique únicamente a los Poderes Ejecutivo y Judicial, se estará frente a un *Estado de derecho*, a secas; y allí donde el principio de legalidad se extienda también al Poder Legislativo, se estará frente a un *Estado constitucional de derecho*<sup>99</sup>. De esa manera, este conocido constitucionalista italiano, pone a la vista la filiación teórica de ambos tipos de Estado y algunas señales de su ubicación en el tiempo. No está demás acotar aquí que un razonamiento semejante anima al artículo 20, numeral 3, de la *Ley Fundamental* de Bonn cuando establece que "*el poder legislativo está sometido al orden constitucional*", en tanto que "*los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho*", además, por supuesto, de respetar el imperio de la Constitución.

La idea del Estado de derecho, a secas, cuyos precursores, al decir de Häberle, habrían sido los juristas alemanes Robert von Mohl y Friedrich J. Stahl<sup>100</sup>, surgió, efectivamente, durante el siglo XIX, como correlato político jurídico del despliegue del capitalismo pre-industrial y de la burguesía liberal. La primigenia noción de los derechos fundamentales apuntaba a la tutela de las libertades civiles, es decir, a la libertad personal, política y económica, en el sentido de capacidad para concurrir libremente al mercado, sea como productor de mercancías, como propietario de fuerza de trabajo y/o como consumidor. Los derechos civiles, en efecto, son la expresión de la sociedad burguesa separada del Estado y el principal mecanismo de defensa contra la intervención de éste en la vida social.

Empero, a partir de la segunda mitad decimonónica, la revolución industrial sacudió al capitalismo, generando la formación de los centros industriales y las grandes

---

<sup>98</sup> Guastini, Riccardo, "*Estudios de Teoría Constitucional*", Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, III, UNAM, México, 2001, pág. 118.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pág. 19.

<sup>100</sup> Häberle, Peter, op. cit., pág. 224.

concentraciones urbanas de trabajadores en torno a ellos, desde las cuales nacieron pronto diversas reivindicaciones sociales, laborales, salariales, etc., originando, ya en la primera mitad del siglo XX, los denominados "derechos sociales", nombre genérico con el que se suele englobar a derechos económicos, de participación política y derechos sociales, propiamente. En el intermedio de las dos Grandes Guerras originadas en Europa, bajo influencia de la revolución bolchevique y de la Constitución de Weimar, en Alemania, sin olvidar las repercusiones de la mexicana de Querétaro, surgió el constitucionalismo social y la doctrina del *Estado social*<sup>101</sup>.

Impulsados por las transformaciones económicas y sociales, importantes cambios se registraron también en la teoría del Estado y del derecho, marcados por las diferencias en la matriz filosófica y axiológica de unos y otros derechos. Mientras los derechos civiles, entendidos como libertades individuales, representan la contención del intervencionismo estatal, los derechos sociales, en cambio, simbolizan la participación de los trabajadores y de los sectores sociales mayoritarios en el poder político y en la distribución de la riqueza social. El Estado se inundó de tensiones entre la autonomía social y el intervencionismo estatal que, desde entonces, le caracteriza.

El esfuerzo de formalización doctrinal que demandó la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn, contribuyó a que, después de la Segunda Guerra Mundial, se pase a hablar del *Estado social de derecho*<sup>102</sup>, fórmula acuñada para reflejar la incorporación de los derechos sociales, incluida su base filosófica axiomática, al campo de connotaciones semánticas del Estado de derecho. Los poderes públicos, reatados a la Constitución y al ordenamiento jurídico, asumieron también la obligación de garantizar la vigencia y el ejercicio de los derechos sociales, sin, por ello, dejar de lado las determinaciones esenciales del Estado de derecho, es decir, garantizar el respeto al ordenamiento jurídico en el accionar estatal. Se expandió el marco axiológico del Estado de derecho, mas no por ello desaparecieron sus obligaciones principales para con el funcionamiento del sistema capitalista y la reproducción de la vida social. "Bien visto –dice Peter Häberle– el *Estado social de derecho* es una prórroga congenial, para el siglo XX, del antiguo concepto de Estado de derecho..."<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Häberle relievra la importancia de Hermann Heller como difusor y promotor de la idea del Estado social. (Op. cit., pág. 224).

<sup>102</sup> Ley Fundamental de Bonn, artículo 28.1. Según Häberle la fórmula *Estado social de derecho* "es una conquista colectiva de la ciencia jurídica y la práctica constitucional alemanas", destacando los aportes de Heller.

<sup>103</sup> Op. cit., pág. 234.

De ahí que el enfoque estrictamente jurídico de Fernández Segado requiere ser complementado con una visión integral del conjunto complejo de estructuras que integran la plataforma de sustento del Estado de derecho, sin perder de vista, empero, que el elemento dominante es el sistema jurídico que condiciona al poder público. En este entendido, el sistema jurídico que ilumina al *Estado de derecho*, o mejor, a la anatomía del *Estado social de derecho*, se asienta y expresa a través de: i) la estructura jurídica formal, cuyo cometido principal es la garantía de las libertades fundamentales y, ahora, los derechos sociales; ii) la estructura material de sustento, radicada en el funcionamiento libre del mercado, que responde al intercambio entre propietarios libres e iguales; iii) la estructura social, signada ahora por la cuestión social y las políticas de inclusión y participación social, y iv) la estructura política, expresada en las prácticas democráticas y en la separación de los poderes públicos<sup>104</sup>.

Antes de ingresar al análisis de los impactos probables del pluralismo jurídico sobre el Estado de derecho, resta todavía reflexionar sobre otro de los principios vinculados: la seguridad jurídica. Dejamos dicho páginas atrás que el propósito de sujetar los órganos del poder público al ordenamiento jurídico apuntaba a garantizar la integridad de los derechos de las personas y su seguridad jurídica. Pues bien, ¿qué debe entenderse por ésta última? El concepto de seguridad jurídica tiende a confundirse con el de legalidad, en la medida en que ambos señalan que los actos de los poderes públicos deben, necesariamente, guardar correspondencia con el ordenamiento jurídico. Sagües apunta que la seguridad jurídica emana del carácter predecible de la conducta de los poderes públicos, en tanto éstos sujetan sus actos a la Constitución<sup>105</sup> y las leyes, tanto en el aspecto procedimental cuanto en el contenido. Así lo entiende también el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyos miembros, citando al Dr. Torsten Stein, afirman que:

“La seguridad jurídica debe hacer previsible la actuación estatal para el particular, tal actuación debe estar sujeta a reglas fijas. La limitación del poder estatal por tales reglas, es decir leyes, cuya observancia es vigilada por la justicia, es contenido especial del principio de estado de derecho” (S.C. 0070/2010-R, de 3 de mayo)<sup>106</sup>.

En la medida en que a las personas les asiste la convicción de que, por un lado, las autoridades estatales adoptarán decisiones ateniéndose a las matrices constitucionales y

---

<sup>104</sup> Gozzi, Gustavo, “Estado contemporáneo”. En: Bobbio, Norberto, et. al., “Diccionario de Política”, 2000, pág. 541 y ss.

<sup>105</sup> Sagües, Néstor Pedro, op. cit., pág. 667.

<sup>106</sup> Sentencia Constitucional disponible en <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/resolucion17432.html>.

legales de asignación de competencias y, por otro lado, que sus derechos se encuentran garantizados, Sagües considera que "es posible detectar un *derecho personal a la seguridad jurídica*, como aplicación del valor constitucional de seguridad, demandable ante los poderes públicos"<sup>107</sup>. Este criterio, empero, no es compartido por el máximo intérprete de la Constitución boliviana, para el cual, según se lee en sus SS. CC. 0096/2010-R, 0163/2010-R y varias otras más, por determinación concreta del artículo 178 de la Constitución, "la seguridad jurídica no constituye un derecho, sino un principio regulador de la administración de justicia", por lo tanto, si bien resulta jurisdiccionalmente exigible, no corresponde hacerlo por la vía de la Acción de Amparo, cuya misión es tutelar derechos<sup>108</sup>.

Ahora bien, la noción de Estado de derecho, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica que le son inherentes, constituyen *categorías* jurídicas clave, fundamentales, para el funcionamiento de cualquier país y para la vida cotidiana de la gente. Ideas trascendentales que, ontológica y lógicamente, tienen como referente un sistema jurídico único y centralizado; fueron concebidas en el marco del monismo jurídico, por lo que éste opera también como condición para su materialización óptima. Dicho de otro modo: la vigencia real de la seguridad jurídica y del principio de legalidad se mide, hasta ahora, en función de los componentes de un sistema normativo único, utilizando para ello parámetros y operadores lógicos inscritos en una epistemología jurídica de la simplicidad, caracterizada por la sobre-determinación del conjunto de la sociedad desde el derecho estatal<sup>109</sup>.

Por otro lado, está claro asimismo que el pluralismo jurídico cuestiona la viabilidad práctica del monopolio estatal en la regulación efectiva de la vida social, poniendo en tapete, por tanto, la continuidad de esas categorías basadas en el dogma del monismo jurídico. Al respecto, Edgar Ardila, hacen ya diez años atrás (2002), llegó a afirmar que, debido a los embates de los otros *corpus* normativos, "el paradigma del Estado de derecho se quiebra [...] y se tambalea la seguridad jurídica que sustenta el principio de legalidad monista"<sup>110</sup>. Cabe, sin embargo, una precisión: decimos que el pluralismo jurídico pone en tapete la continuidad del Estado de derecho y de los principios de legalidad y seguridad jurídica no en cuanto tales, sino sólo en la medida en que ellos pretendan basarse únicamente en el derecho estatal. No se trata de desembarazarse totalmente de la seguridad jurídica y del

---

<sup>107</sup> Op. cit., pág. 667, las cursivas son del original. En la Constitución boliviana de 1967-1994, ahora abrogada, la seguridad jurídica, desgajada de la seguridad, en general, tenía rango de "derecho", lo que había sido reconocido por el Tribunal Constitucional.

<sup>108</sup> Los fallos citados se encuentran en <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/resolucion17552.html> y <http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/resolucion17767.html>.

<sup>109</sup> Christoph Eberhard, op. cit., pág. 21.

<sup>110</sup> "Pluralismo jurídico: apuntes para el debate", pág. 53.

principio de legalidad, lo que, desde el punto de vista de la previsibilidad de las acciones estatales, puede no resultar recomendable, sino de pensar a estos institutos en función de dos o más sistemas normativos, o si se quiere, en función de uno de los “derechos” involucrados en cada caso concreto, sin negar, por ello, la existencia de los otros órdenes normativos. Este redimensionamiento del Estado de derecho vale especialmente en escenarios de pluralismo jurídico constitucionalizado, como el boliviano, en los que la epistemología de la simplicidad no sólo ha perdido utilidad, sino que resulta inexcusable adoptar una epistemología de la complejidad, “que nos exige abrirnos a la totalidad social, a sus diversos componentes y a sus múltiples interacciones dinámicas”<sup>111</sup>.

Aquí podemos retomar la lectura de José Antonio Quiroga sobre el pluralismo jurídico, quien cuestiona a este último con el argumento de que implicaría la anulación del Estado de derecho y el pase a un “Estado de *derechos*, en plural”<sup>112</sup>. Según lo dicho precedentemente, cabe reconocer que Quiroga acierta en su percepción de la recomposición del Estado a partir de la existencia simultánea de múltiples “derechos”, pero, al mismo tiempo, yerra al considerar que ese nuevo “Estado de *derechos*” constituye una anomalía producida por un agente patógeno externo: el pluralismo jurídico. En realidad, conforme vimos en las páginas anteriores, el pluralismo jurídico es el resultado, por un lado, del parcial e infructuoso trasplante del derecho europeo sobre las naciones y pueblos indígenas originarios sometidos a colonización y, por otro lado, de las limitaciones del ordenamiento jurídico republicano, incapaz permanentemente de atender las demandas y de resolver los conflictos de grandes sectores de la sociedad estatal, en especial de los pueblos indígenas. El pluralismo jurídico no es sino la respuesta surgida desde la sociedad civil para enfrentar la necesidad de viabilizar la reproducción social, constatada que fue la ausencia del derecho estatal en esa vital función. En suma, el nacimiento del “Estado de *derechos*, en plural”, es una consecuencia directa de la inviabilidad práctica del Estado de derecho animado por el monismo jurídico.

Falta todavía despejar una indeterminación: dijimos que para terminar de entender el o los impactos del pluralismo jurídico sobre el Estado de derecho se requiere construir una epistemología jurídica de la complejidad, pues bien ¿qué debe entenderse por ello? Teniendo en mente el mandato del artículo 191.II.3 de la Constitución, que identifica, sin lugar a duda alguna, el ámbito territorial de vigencia de los ordenamientos normativos indígenas, hemos caracterizado al pluralismo jurídico boliviano como una versión del

---

<sup>111</sup> Christoph Eberhard, *idem*, pág. 21.

<sup>112</sup> Ver *supra* pág. 31.

*pluralismo jurídico clásico*, persistente como tal hasta nuestros días. Esta caracterización del modelo boliviano implica que, en los ámbitos de vigencia personal, material y territorial señalados en la Constitución y en la Ley de Deslinde Jurisdiccional, las autoridades de los pueblos indígenas podrán proveer a la reproducción social de la comunidad aplicando sus principios, valores, normas y procedimientos propios, y que, al mismo tiempo, en las materias fijadas por la Ley de Deslinde, el poder regulador será del derecho estatal, configurándose, de ese modo, un complejo escenario de vigencia simultánea de ambos ordenamientos jurídicos.

En un escenario de esta naturaleza, no tiene cabida ya el Estado de derecho ni la seguridad jurídica de raigambre *monista*, pero resulta igualmente necesaria la predictibilidad de las decisiones de las autoridades, o lo que es lo mismo, la obligación de éstas de sujetar sus actos a los valores, normas y procedimientos vigentes en la comunidad. La seguridad jurídica, por tanto, fluctuará entre la matriz civilista-occidental del derecho estatal, cuando los conflictos y asuntos deban resolverse con esta normativa, y la matriz comunitaria y consuetudinaria del derecho indígena, cuando sea éste el instrumento con el que se atiendan los asuntos y conflictos en cuestión. En verdad, resulta pertinente pasar a hablar de un verdadero *Estado de derechos*, apoyado en principios fluctuantes y alternativos de legalidad y seguridad jurídica.

No puede cerrarse este crucial asunto sin preguntarnos ¿qué se vislumbra en el modelo del *pluralismo postcolonial* sobre este crucial tema de los impactos del pluralismo jurídico sobre el Estado de derecho y los principios que le son inherentes? Recordemos dos elementos de juicio al respecto: primero, según las propuestas de la única versión conocida –por ahora– de este modelo en Bolivia, el derecho estatal y los “derechos” indígenas no deben ser concebidos como entidades separadas ni independientes, sino con criterio de interlegalidad e interdependencia, dando lugar a relaciones de intersección y mezcla, de manera tal que debería pasar a pensarse en “un solo Derecho intercultural y un solo orden jurídico plural, abierto y en constante construcción”. Y, segundo elemento, todo Estado de derecho expresa un orden axiológico determinado, que no es sino el que ilumina al sistema jurídico en su conjunto, otorgando a las normas la condición de reglas de vida. Pues bien, de la mano de estos dos elementos de juicio cabe preguntarnos: ¿cómo se espera, en el marco del *pluralismo jurídico postcolonial*, que concilien los órdenes axiológicos del derecho estatal de raíz civilista, con el marco de valores de los “derechos” indígenas forjados en matriz comunitaria? Nada dice Farit Rojas sobre este espinoso asunto, tampoco sobre los impactos del pluralismo jurídico sobre el Estado de derecho y los principios de legalidad y seguridad jurídica. En todo caso, no resulta inteligible la situación en que quedarían la base normativa

de los poderes públicos, ni la necesaria predictibilidad de las decisiones adoptadas por las autoridades estatales y comunitarias en un entorno de *“constante construcción de interlegalidad”*, con *“órdenes jurídicos porosos, es decir, con una complejidad de no estar ni totalmente abiertos ni totalmente cerrados”*<sup>113</sup>. Tal parece que debe esperarse todavía a que los pluralistas *“postcoloniales”* aborden estas temáticas.

## **2.7. Justicia indígena y derecho penal.**

La expresión más contundente del pluralismo jurídico boliviano radica, efectivamente, en la incorporación de las prácticas, procedimientos y mecanismos de resolución de conflictos de los pueblos indígenas a la institucionalidad del Estado, elevándolos a la calidad de *“jurisdicción indígena originaria campesina”*<sup>114</sup> y, como tal, expresión del poder punitivo del Estado. Empero, hasta antes de la reforma constitucional la *“justicia indígena”*, también denominada comunitaria, era una expresión extra estatal, nacida y vigente en determinados componentes del tejido social del país, ahora, en cambio, consecuencia de la reforma, pasó a ser parte del Estado, dejó de ser solamente un producto de la sociedad civil. ¿Qué implicancias tiene y tendrá este hecho para los pueblos indígenas y para su desarrollo? Este tema, pese a su trascendencia, no está mereciendo en Bolivia los debates y esclarecimientos necesarios. Tampoco podremos abordarlo en esta tesis porque excede a su *“objeto de estudio”*.

A tiempo de adoptar esta importante innovación, la Ley Fundamental establece claramente dos ámbitos de vigencia de la nueva jurisdicción: el personal y el territorial, y remite a desarrollo legislativo la definición del ámbito material. *“Están sujetos a esta jurisdicción – dice la Constitución– los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino...”* y, en consecuencia, *“se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino”*<sup>115</sup>. La Ley 073, de Deslinde Jurisdiccional, es la que, cumpliendo el mandato constitucional, define los ámbitos materiales en los que las autoridades de las naciones y pueblos indígenas resolverán sus conflictos y controversias *“de acuerdo a su sistema de justicia propio”*<sup>116</sup>.

Esta Ley apela a dos líneas maestras para delimitar esos ámbitos materiales de vigencia de la jurisdicción indígena, una en fórmula positiva y la otra en negativo. Según la primera,

---

<sup>113</sup> Rojas, Farit, op. cit., pág. 31.

<sup>114</sup> A partir de aquí utilizaremos la expresión simplificada de *“justicia indígena”*.

<sup>115</sup> Artículo 191 de la Constitución.

<sup>116</sup> Ver el artículo 7 de la Ley 073.



caen dentro de la jurisdicción indígena "*los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente*" fueron resueltos por ella, fórmula ésta que, si bien es positiva, se ubica en un elevado nivel de generalidad, dejando abierto un punto de indeterminación: ¿quién o cómo se identifican cuáles eran esos asuntos que *histórica y tradicionalmente* escapaban a la jurisdicción ordinaria? Esta indeterminación puede adquirir una fuerza disruptiva considerable en algunos casos de conflictos inter-jurisdiccionales.

Ante la complejidad innegable del tema y dada la existencia de más de treinta naciones y pueblos indígenas en Bolivia, portadores cada uno de un sistema de justicia, que, además, en el caso de las naciones quechua, aymara y guaraní presentan variantes en razón de regiones y comunidades, la segunda línea opta por la fórmula negativa, es decir, prefiere especificar qué asuntos **no** podrán ser sometidos al conocimiento de las autoridades de ninguna nación o pueblo indígena. El artículo 10 de la Ley 073 excluye de la jurisdicción indígena los siguientes asuntos:

- a) En el campo del derecho civil, las autoridades indígenas no pueden conocer controversia alguna en la que el Estado sea parte, tampoco asuntos relacionados al derecho propietario. Esta exclusión sorprende porque en las comunidades rurales los conflictos de linderos son recurrentes y suelen ser resueltos por sus autoridades.
- b) Varias ramas del derecho quedan fuera también de la jurisdicción indígena: el derecho laboral, el de la seguridad social; los derechos tributario, administrativo, minero y el de hidrocarburos, lo mismo que el derecho forestal, el derecho internacional público y privado, el derecho agrario, exceptuando la distribución interna de tierras comunitarias, y el derecho informático.
- c) En materia penal, la lista de delitos excluidos es relativamente precisa: las autoridades indígenas no podrán conocer casos por delitos contra el derecho internacional, crímenes de lesa humanidad, ilícitos contra la seguridad interna y externa del Estado; tampoco podrán sustanciar procesos por delitos de terrorismo, tributarios y aduaneros, crímenes de corrupción pública y en los que el Estado sea la víctima. Quedan afuera asimismo, los delitos de trata y tráfico de personas, tráfico de armas, narcotráfico, violación, asesinato, homicidio y los "*delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes*".
- d) La Ley 073 añade un cuarto grupo de exclusiones, integrado por todos los asuntos reservados para la jurisdicción ordinaria, la agroambiental y las jurisdicciones especiales.

Esta disposición, por genérica, introduce mayor rigidez todavía al ya grandemente recortado ámbito de ejercicio de la jurisdicción indígena.

Con estos *inputs* volvamos por unos instantes al pluralismo jurídico: la exclusión de esa gran cantidad de ramas del derecho y de componentes precisos del derecho civil y, sobre todo, del derecho penal otorga fundamento sólido a la caracterización del pluralismo boliviano como *pluralismo jurídico formal unitario*, conforme a la descripción de André Hoekema, asumiéndolo, empero, como una variante del *pluralismo jurídico clásico*. Dicho de otro modo: el hecho de que es el Estado boliviano el que, a través del derecho estatal, decide unilateralmente los ámbitos de aplicación de los derechos indígenas configura, nítidamente, el *pluralismo jurídico formal unitario*, lo que reduce al mínimo la presencia de elementos que pudieran avalar su caracterización como *pluralismo jurídico postcolonial*, según propone Farit Rojas<sup>117</sup>.

Retomemos ahora el tema de este subtítulo: justicia indígena y derecho penal. Conocidos todos los delitos excluidos de la jurisdicción indígena por la Ley 073 y aplicando la técnica inversa a la utilizada por la ley, se pueden identificar los delitos que, cumplidos los requisitos personales y territoriales, podrán ser, y deberían estar siendo, conocidos por los distintos órganos de la jurisdicción indígena. La Tabla 2 presenta este material:

<b>TABLA 2. BOLIVIA: DESLINDE JURISDICCIONAL PENAL</b>		
<b>Delitos sometidos a la jurisdicción indígena</b>		
<b>N°</b>	<b>DELITO</b>	<b>Art. CP</b>
1	Instigación pública a delinquir	130
2	Apología pública de un delito	131
3	Asociación delictuosa	132
4	Desórdenes o perturbaciones públicas	134
5	Tenencia, porte y uso de armas no convencionales	141 bis
6	Fabricación ilícita de armas, municiones y explosivos	141 ter
7	Tenencia y porte ilícito de armas, municiones y explosivos	141 quinter
8	Hurto o robo de armas	141 sexter
9	Alteración o supresión de marcas	141 octer
10	Almacenaje peligroso de armas, fuegos artificiales, etc.	141 deciter
11	Acoso político contra mujeres	148 bis
12	Violencia política contra mujeres	148 ter
13	Resoluciones contrarias a la Constitución y las leyes	153
14	Incumplimiento de deberes	154
15	Incumplimiento de deberes de protección a mujeres en situación de violencia	154bis
16	Denegación de auxilio	155

<sup>117</sup> Vid *supra* pág. 50 y ss.

17	Abandono de cargo	156
18	Nombramientos ilegales	157
19	Falsedad material y falsedad ideológica	198 y 199
20	Falsificación de documento privado	200
21	Supresión o destrucción de documento	202
22	Uso de instrumento falsificado	203
23	Cheque en descubierto	204
24	Giro defectuoso de cheque	205
25	Incendio	206
26	Conducción peligrosa de vehículos	210
27	Desastre en medios de transporte	212
28	Atentado contra la seguridad de transportes y servicios	213 y 214
29	Delitos contra la salud pública	216
30	Ejercicio ilegal de la medicina	218
31	Agio	226
32	Destrucción de productos	227
33	Uso indebido de información privilegiada	228 ter
34	Sabotaje	232
35	Fraude comercial	235
36	Engaño en productos industriales	236
37	Tenencia, uso y fabricación de pesas y medidas falsas	239
38	Bigamia y otros matrimonios ilegales	240 y 241
39	Abandono familia e incumplimiento de deberes asistencia	248 y 249
40	Abandono de mujer embarazada	250
41	Aborto	263 a 269
42	Difamación, calumnia, injurias, etc.	282 a 290
45	Allanamiento de domicilio o sus dependencias	298
46	Violación de correspondencia y papeles privados	300 a 302
47	Atentados contra la libertad de trabajo	303
48	Monopolio de trabajo	304
49	Violencia o amenazas, por obreros y empleados	306
50	Coacciones por patrón empresario o empleado	307
51	Abuso sexual	312
52	Acoso sexual	312 quater
53	Rapto	314 a 317
54	Corrupción de mayores	320
55	Proxenetismo	321
56	Hurto y robo	326 a 332
57	Extorsión	333
58	Secuestro	334
59	Estafa	335
60	Estelionato	337
61	Tráfico de tierras	337 bis
62	Destrucción de cosas propias para defraudar	339
63	Defraudación de servicios o alimentos	340
64	Engaño a personas incapaces	342
65	Quiebra	343
66	Alzamiento bienes o falencia civil	344

67	Apropiación indebida	345
68	Abuso de confianza	346
69	Apropiación o venta de prenda	348
70	Abigeato	350
71	Tratos crueles a animales y biocidio	350 bis y ter
72	Despojo	351
73	Avasallamiento	351 bis
74	Alteración de linderos	352
75	Usurpación de aguas	354
76	Daño simple y calificado	357 y 358
77	Usura	360
78	Delitos contra la propiedad intelectual	362 y 363

**FUENTE:** Elaboración propia en base al Código Penal boliviano y la Ley 073.

Esta lista de delitos no es exhaustiva, porque debido a la expansión del derecho penal boliviano, de la que hablaremos en el siguiente apartado de la tesis, el texto del Código Penal necesita un gran esfuerzo de actualización y porque, además, el catálogo de las exclusiones de la Ley 073 no es del todo preciso, dejando en duda la jurisdicción competente para conocer varios ilícitos, entre ellos, para citar unos a manera de ejemplo, los delitos contra la actividad judicial, las conductas desviadas que atentan contra la dignidad del ser humano, el abandono de niños y de otras personas incapaces<sup>118</sup>. De manera que los múltiples órganos de la jurisdicción indígena tienen potestad para tramitar juicios penales en casos de casi una centena de delitos.

Pero, los delitos del cuadro anterior figuran en el Código Penal, corresponden, por tanto, al derecho estatal, nómina frente a la cual surgen inconteniblemente varias preguntas: ¿cuántas de las acciones humanas descritas en la lista serán calificadas también como delitos por los distintos sistemas penales indígenas?, ¿cuáles de esos delitos eran "*histórica y tradicionalmente*" perseguidos y sancionados por la jurisdicción indígena?, y ¿cuántos casos, por qué delitos y con qué procedimientos fueron enjuiciados por los múltiples órganos de la jurisdicción indígena, de enero de 2011 en adelante? Varios son los temas involucrados en estas interrogantes, cuyo esclarecimiento arrojará luces sobre la existencia, envergadura y funcionamiento reales de la jurisdicción indígena en Bolivia.

Lamentablemente, muy poco, prácticamente nada, es lo que se conoce en torno a estos temas. No existe información sistematizada y disponible sobre estos tópicos. Esta casi absoluta ausencia de información actualizada sobre el estado de situación de la jurisdicción indígena es, hoy, la principal y más grande debilidad de la función judicial en Bolivia, factor que viene impidiendo el diseño e implementación, por un lado, de políticas públicas dirigidas a promover y fortalecer la justicia indígena, y por otro, de mecanismos adecuados

<sup>118</sup> Artículos 166 a 179, 278 a 281 y 281 quinquies a 281 nonies del Código Penal.

de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y las demás jurisdicciones, tal como reza el mandato constitucional. Una conclusión deriva de las consideraciones anteriores: Bolivia necesita, con urgencia, levantar una línea de base sobre el estado de situación de los múltiples órganos que componen la jurisdicción indígena.

## **2.8. Conclusiones.**

Puede cerrarse este apartado de la tesis, de naturaleza teórica, con las conclusiones que presentamos a continuación, todas ellas fruto de las reflexiones desplegadas a lo largo de las páginas que su desarrollo demandó.

**2.8.1.** La independencia e imparcialidad judiciales fueron asumidas por el constitucionalismo boliviano como imperativos constitucionales que, sin embargo, nunca se cumplieron. Con la actual Constitución, ambos atributos van de la mano de la elección popular de los más altos magistrados de la mayoría de jurisdicciones que ejercen la potestad de impartir justicia y aparecen acompañadas, en un plano de igualdad, por la jurisdicción "*indígena originaria campesina*", transformaciones estas que implican la introducción de un nuevo arreglo institucional para esta rama del poder público. Aplicada con transparencia y calidad, la elección popular de los magistrados puede generar condiciones sociales y políticas propicias para la vigencia de la independencia externa de los órganos jurisdiccionales, o autonomía respecto de otros poderes, estatales y no estatales. Uno de los desafíos principales del Órgano Judicial consiste en consolidar esta autonomía institucional.

La independencia judicial tiene, además, su dimensión interna: los jueces y magistrados deben tener libertad absoluta para interpretar la normativa jurídica y resolver los conflictos aplicando la Constitución, las leyes y las directrices orientadoras de la jurisprudencia. Los jueces deben encontrarse exentos de relaciones jerárquicas que determinen el contenido de los fallos. Construir esta independencia es otro de los desafíos de la administración de justicia. Tarea que debe cumplirse sabiendo que la independencia de jueces y magistrados recién encuentra su justificación en la medida en que opera como condición necesaria para la imparcialidad, que constituye el atributo más importante de la judicatura (vid. pág. 33).

Mayores dificultades aparecen cuando se piensa la independencia e imparcialidad de los órganos de la jurisdicción indígena, cuyos operadores son parte activa de la

comunidad en la que actúan –corrientemente de dimensiones más bien pequeñas– y suelen tener vínculos cercanos con las partes en conflicto. Debido a estos factores, ambos atributos requieren ser re-conceptualizados y adaptados al entorno cultural, institucional y jurídico de las naciones y pueblos indígenas (v. pág. 35).

- 2.8.2.** La función y el Órgano judiciales, como todos los poderes públicos, necesitan contar con la aceptación de la población para el ejercicio de sus funciones, es decir, requieren de niveles aceptables de legitimidad. El nuevo arreglo institucional aparejado por la elección popular de los magistrados mejora, o promete mejorar, la legitimidad de los operadores de justicia, tal como lo hace en la jurisdicción indígena, pero se trata sólo de la legitimidad de origen.

La imparcialidad en la resolución de los conflictos y la eficiencia de la administración de justicia son las palancas que preservan y reproducen la legitimidad de la función judicial y de sus operadores (ver pág. 36).

En la actualidad predominan en Bolivia una gran duda sobre la calidad democrática de las elecciones judiciales de 2011<sup>119</sup> y frustración por los bajos niveles de imparcialidad y eficiencia de los servicios de justicia, factores que explican la fuerte crisis de legitimidad que los atenaza y los debilita cada vez más. El desafío radica, por tanto, en encarar la segunda elección de magistradas y magistrados en base a reglas claras que valoren adecuadamente la formación, méritos e idoneidad de los postulantes.

- 2.8.3.** Reconocidos y validados los derechos indígenas, el origen, desarrollo histórico y el rol de estos sistemas jurídicos no estatales autorizan a sostener que, en Bolivia, estamos en presencia de una modalidad particular de *pluralismo jurídico clásico*. Y, al mismo tiempo, los extensos y fuertes límites puestos por la Ley 073 a la jurisdicción indígena, parecen recomendar su caracterización como *pluralismo jurídico formal unitario*, apelando al esquema conceptual de André Hoekema (ver págs. 48 y 54).

---

<sup>119</sup> Para un estudio detallado de las elecciones judiciales y de sus resultados, que bien pudieron haber concluido con su anulación, se recomienda revisar Böhrh I., Carlos y Norman Wray R., *Los procesos constituyentes boliviano y ecuatoriano: análisis comparativo y prospectiva*, 2015, págs. 119 y ss.

- 2.8.4.** El pluralismo jurídico entraña cuestionamientos a la noción de Estado de derecho y pone en duda la continuidad de los principios de legalidad y seguridad jurídica, que conforman el núcleo de éste, concebidos en el marco del monismo jurídico. Sin embargo, en la medida en que la seguridad jurídica y el principio de legalidad viabilizan la previsibilidad de las acciones estatales, la vía correcta parece consistir en repensar estos institutos en función de dos o más sistemas normativos, o mejor, en función de uno de los derechos involucrados en cada caso concreto, sin negar, por ello, la existencia de los otros órdenes normativos.

El Estado boliviano y, sobre todo, el Órgano Judicial tienen el desafío de re-conceptualizar la idea de Estado de derecho, lo que no será posible si no se deja de lado la epistemología jurídica de la simplicidad, a la que estamos acostumbrados, y en sustitución se adopta una epistemología de la complejidad, "que nos exige abrirnos a la totalidad social, a sus diversos componentes y a sus múltiples interacciones dinámicas", tal como señala Christoph Eberhard (pág. 62).

- 2.8.5.** Incorporado el pluralismo jurídico a las estructuras del país, la seguridad jurídica y el principio de legalidad fluctuarán entre la matriz civilista-occidental del derecho estatal, cuando sea esta la normativa aplicable, y la matriz comunitaria y consuetudinaria del derecho indígena particular, cuando sea éste el instrumento con el que se procesen y resuelvan los conflictos en cuestión (v. pág. 62). Por último,

En Bolivia, hoy, no existe información actualizada, sistematizada y disponible sobre el estado de situación de la jurisdicción indígena y de sus múltiples órganos, carencia que está impidiendo el cumplimiento del mandato constitucional de promover y fortalecer la justicia indígena y de diseñar e implementar mecanismos efectivos de coordinación y cooperación inter-jurisdiccional, más allá de las generalidades de la Ley 073. Consecuentemente, el Estado boliviano necesita, con urgencia, levantar una línea de base sobre los múltiples órganos que componen la jurisdicción indígena (ver págs. 67 - 68).

### III. LA REFORMA PENAL EN BOLIVIA.

#### 3.1. Antecedentes.

La reforma judicial boliviana no fue un hecho aislado en Latinoamérica, sino que formó parte de un conjunto más amplio de esfuerzos regionales. A partir de la primera mitad de la década de los 80's, en el marco de la democratización de la región, varios países implementaron reformas en el sector justicia, especialmente en materia penal<sup>120</sup>. Hasta nuestros días, pueden identificarse tres fases en la onda reformista regional: en la primera, que cubrió los años 80's, los esfuerzos estuvieron dirigidos a enfrentar y resolver problemas judiciales particulares, de "modernización" legislativa e, incluso, aspectos puntuales vinculados al desempeño. En la segunda etapa, que cubrió el último decenio del siglo anterior y parte de los primeros años del actual, los enfoques adoptaron rasgos sistémicos y globales, basados en la hipótesis de que los bajos niveles del desempeño judicial deben ser entendidos como "consecuencia de conjuntos completos de prácticas interdependientes que deben ser transformadas simultáneamente", trascendiendo, de ese modo, los límites de lo judicial y ampliando las miras y objetivos al sector justicia en su conjunto<sup>121</sup>. En esta segunda fase, se diseñaron e implementaron en la región, con el respaldo financiero del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>122</sup> y de varias agencias de la cooperación internacional, sendos programas nacionales de reforma que incluían la reformulación de leyes sustantivas y adjetivas; presupuestos y salarios más altos; incrementos en personal, infraestructura y equipos; reorganización institucional del Órgano Judicial separando la función jurisdiccional de la administrativa; fortalecimiento y/o creación del control de constitucionalidad y de otras jurisdicciones especiales; institucionalización de la carrera judicial, acompañada de programas de capacitación de los

---

<sup>120</sup> La ola regional de reformas penales, sobre todo en el ámbito de los procedimientos, al parecer, comenzó el año 1991 en Argentina, experiencia frustrada por factores políticos y por la crisis en la que se encontraba sumida el país. Le siguieron Guatemala en 1994, Costa Rica y El Salvador en 1998, Venezuela 1999, Paraguay y Chile en 2000, Bolivia, Ecuador y Nicaragua un año después (2001), Honduras 2002, República Dominicana en 2004, Colombia 2005 y Perú el año 2006. Estos datos fueron tomados de Juan E. Vargas Viancos, "La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica", *En*: Revista Urvio, N° 3, Quito, 2008, pág. 34.

<sup>121</sup> Hammergren, Linn, "Quince años de reforma judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más", pág. 6. Informe publicado en la web por la OEA, Departamento de Derecho Internacional, sin fecha. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti5.htm>.

<sup>122</sup> Julio Faundez y Alan Angell, en su ensayo "Reforma Judicial en América Latina. El rol del BID", hacen conocer que, entre 1993 y 1999, el BID otorgó 23 préstamos y financió 46 acciones de asistencia técnica en 18 de los 26 países miembros del organismo, con una inversión total de \$US 435 millones. Ver CEJA, Revista "Sistemas Judiciales" N° 8, Buenos Aires, 2005.



recursos humanos, etc. El aporte de USAID, organismo de la cooperación norteamericana para el desarrollo, fue importante en el área de la reforma procesal penal, al punto que, en algunos países, influyó para hacer de ésta el eje de los cambios.

Al finalizar la década de los 90's y, sobre todo, en el primer decenio del nuevo milenio, a lo largo y ancho de América Latina quedó en evidencia que los programas nacionales de reformas judiciales, bien que con diferencias importantes, no habían producido los resultados esperados, obligando a los expertos, organismos internacionales y funcionarios públicos, judiciales y políticos, a hablar de la tercera ronda de reformas<sup>123</sup> e incluso de una "nueva generación de reformas"<sup>124</sup>. Ese era, precisamente, el estado de las reformas en la región hacia 2006, cuando se instaló la Asamblea Constituyente, y en esas mismas condiciones se encontraba el nuevo Órgano Judicial boliviano al iniciar sus actividades prácticas.

La reforma judicial en Bolivia fue impulsada a través de las transformaciones constitucionales de 1994, a partir de las cuales se crearon el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Constitucional y se generaron condiciones propicias para la creación de la judicatura agraria. La implementación de las innovaciones en la justicia comenzó en abril de 1998, cuando se constituyó el primer Consejo de la Judicatura, poco más de tres meses después de la aprobación de su ley orgánica<sup>125</sup>. La entidad fue concebida y organizada para el cumplimiento de dos misiones: conducir la gestión administrativa y el desarrollo de los servicios judiciales, incluido el Tribunal Constitucional, que por entonces era parte del Poder Judicial, y para implantar y desarrollar el régimen disciplinario judicial, prácticamente inexistente hasta entonces.

El Consejo de la Judicatura tenía a su disposición treinta atribuciones, entre las que destacaban las siguientes:

- a) En materia de políticas de desarrollo y planificación: formular y ejecutar los programas administrativos y las políticas de desarrollo y planificación del Poder Judicial, y crear, trasladar y suprimir juzgados, oficinas del Registro de Derechos Reales, notarías de fe pública y otros órganos administrativos, de acuerdo a las necesidades del servicio.

---

<sup>123</sup> *Verbi gratia* Linn Hammergren, op. cit., pág. 6.

<sup>124</sup> Vargas Viancos, Juan E., op. cit.

<sup>125</sup> La Ley del Consejo de la Judicatura, número 1.817, fue promulgada el 22 de diciembre de 1997.

- b) En materias económica, financiera y de infraestructura: elaborar y ejecutar el presupuesto anual del Poder Judicial; definir y ejecutar las políticas de infraestructura y provisión de bienes y servicios, así como obtener la información necesaria para cubrir los requerimientos de las entidades judiciales.
- c) En materia de recursos humanos: administrar los sistemas de Carrera Judicial y selección del capital humano, tanto del judicial propiamente como del administrativo, incluyendo políticas e instrumentos de medición de su desempeño, y proponer a los órganos competentes nóminas de postulantes a ministros, magistrados, vocales, jueces y secretarios, en el marco de la Carrera Judicial.
- d) En materia disciplinaria y de control: ejercer potestad disciplinaria sobre vocales, jueces, personal de apoyo y funcionarios administrativos, y
- e) En materia de coordinación e información: articular acciones con los otros órganos del Poder Judicial, con los poderes Legislativo y Ejecutivo, Ministerio Público y otras organizaciones públicas o privadas, orientadas a elevar la calidad de la administración de justicia.

De este conjunto de atribuciones, en la investigación de sustento de esta tesis de doctorado, se revisó la información relacionada con el desempeño de los funcionarios judiciales, cuyos resultados permiten medir la agilidad de la justicia; en el ámbito de las políticas de desarrollo y planificación del Poder Judicial, se indagó sobre los procedimientos seguidos para la creación, traslado y/o supresión de oficinas judiciales, buscando identificar la existencia de instrumentos técnicos para la toma de ese tipo de decisiones, y se prestó atención cuidadosa al volumen y peso relativo del presupuesto judicial, en una perspectiva comparativa con la situación imperante en algunos de países de América Latina.

Algo más de un año después, en junio de 1999, aplicando en la práctica las disposiciones de la Ley 1.836<sup>126</sup>, se instaló el Tribunal Constitucional, iniciando la vigencia real del control concentrado de constitucionalidad en el país. Hasta esos días era la Corte Suprema de Justicia la encargada de vigilar la subordinación de la normativa a los mandatos constitucionales, tarea que, empero, no cumplía adecuadamente, al punto que se la asumía inexistente.

---

<sup>126</sup> Se trata de la Ley del Tribunal Constitucional, datada en 1° de abril de 1998. Esta ley dispuso una *vacatio legis* de un año, prolongada posteriormente hasta el mes de junio.

La reformada Constitución de 1994, por otro lado, creó condiciones favorables para introducir cambios profundos en la legislación agraria, de manera que, en tanto maduraban las transformaciones judiciales que acabamos de reseñar, en octubre de 1996 fue sancionada la llamada Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria<sup>127</sup>, con la que se abrió la jurisdicción agraria, creándose para su ejercicio la judicatura especializada, integrada por el Tribunal Agrario Nacional y juzgados agrarios en diferentes ciudades del país. La designación de los magistrados integrantes del Tribunal quedó en manos de la Corte Suprema de Justicia, la que se tomó su tiempo para proceder a la designación, hasta que, finalmente, en enero del año 2000 inició labores el alto cuerpo colegiado de la materia.

Por último, el mes de junio de 2001 entró en vigencia el Código de Procedimiento Penal cuya misión principal fue la de desterrar el vetusto procedimiento mixto, aunque preponderantemente inquisitorial, que regía hasta entonces. Para ello, en el marco de las reformas continentales que en esta materia se desplegaron a lo largo y ancho de América Latina, se diseñó y sancionó un cuerpo normativo que introdujo el proceso oral, la participación ciudadana en la administración de justicia y plazos expeditos<sup>128</sup>.

¿Cuáles fueron los fundamentos de la reforma procesal penal? Sobre todo corrientes de opinión pública que reflejaban la insatisfacción social sobre la justicia penal. La población había asumido conciencia de que los juicios penales duraban mucho tiempo, por encima de los cuatro y cinco años, derivando ello en impunidad de los procesados e insatisfacción de las víctimas y damnificados. Y, al mismo tiempo, la presencia de un elevado número de personas reclusas en los recintos penitenciarios sin que pese contra ellos sentencia alguna, al punto que más del 65% de los presos se encontraba en esa situación. Adicionalmente, la mayoría de estos detenidos preventivos eran personas de escasos recursos, lo que explicaba su presencia en las cárceles. Más allá de la innegable realidad social imperante en la materia, esos días se contaba con escasísima información sobre la justicia penal en el país, de manera que la publicación por el ILANUD, el año 1992, de un "*Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia*"<sup>129</sup> reforzó las corrientes de opinión que

---

<sup>127</sup> Esta ley, signada con el número 1.715, es conocida como Ley INRA, acrónimo de Instituto Nacional de Reforma Agraria.

<sup>128</sup> El nuevo *cuerpo adjetivo* se aprobó mediante la Ley 1.970 el 25 de marzo de 1999 e ingresó en aplicación plena a partir del 1° de junio de 2001.

<sup>129</sup> Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), op. cit., USAID, Bolivia, 1992.

condujeron a la reforma constitucional de 1994, origen de las reformas judiciales, y después al diseño del Código de Procedimiento Penal.

Atentos a las razones que justificaron la reforma procesal penal de 1999, en esta tesis se revisa la información disponible sobre la producción de fiscales y jueces, la retardación de justicia en materia penal y la situación imperante en los recintos carcelarios.

### **3.2. Marco teórico.**

Respetando la concepción tradicional y la función que corrientemente se le asigna a un marco teórico, las reflexiones siguientes tienen la misión de orientar y facilitar el abordaje de este segundo gran componente de la tesis post-gradual, avocada en la investigación de los resultados arrojados por la reforma procesal penal boliviana. Desde una óptica estrictamente metodológica, los análisis de información y datos entregados por áreas sociales concretas son los que, en rigor, necesitan un marco teórico ordenador de las indagaciones. El otro gran componente de esta tesis, como se recordará, es teórico, de cuyas líneas maestras nos ocupamos en el anterior Capítulo II.

Tres componentes teóricos dirigieron las investigaciones empíricas: la naturaleza y fines del sistema penal garantista, sustento del Código de Procedimiento Penal, bajo cuya rectoría se midieron los resultados concretos entregados por la reforma procesal penal; las condiciones y rasgos característicos del modelo penal de la seguridad ciudadana, su naturaleza y las causas que abonaron su aparición. Y la presencia efectiva en Bolivia de algunas de las ideas fuerza propias de la corriente que plantea la "modernización" del Derecho penal, supuestamente adecuándolo a las condiciones de la sociedad del tercer milenio, impulsoras de la expansión del Derecho penal material.

La normativa procesal penal boliviana actual fue concebida en el marco del sistema penal garantista y acusatorio, asumido así explícitamente por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, órgano que la elaboró e impulsó<sup>130</sup>. La reforma se inspiró en el denominado "*Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica*", desarrollado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal durante más de dos décadas<sup>131</sup>, de factura,

---

<sup>130</sup> Montañó Pardo, Edgar, "*De la intolerancia a la vigencia de los Derechos Humanos*". En: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "*Nuevo Código de Procedimiento Penal. Comentarios e Índices*", 1999, pág. 38.

<sup>131</sup> La larga gestación de este instrumento modelo se inició durante las IV Jornadas de Derecho Procesal, realizadas por el Instituto en la ciudad venezolana de Valencia el año 1967. Una de las decisiones del evento fue encomendar a los procesalistas Alfredo Vélez Mariconde y Jorge Clariá Olmedo, docentes de la Universidad de Córdoba, Argentina, la elaboración de los primeros materiales, los cuales fueron debatidos

precisamente, garantista, tal y como lo reconoció el, por entonces, Viceministro de Derechos Humanos, Edgar Montaña Pardo<sup>132</sup>. Las similitudes entre ambas codificaciones, por lo demás, resultan fácilmente comprobables mediante su comparación.

Al reformado *corpus* normativo procedimental se le encomendó la misión de dejar atrás los lamentables resultados arrojados por el defectuoso sistema mixto que regía en Bolivia desde 1973; mixto porque en la primera fase de la intervención jurisdiccional, denominada de la instrucción, las actuaciones tenían un carácter inquisitorio, y en la fase del juicio propiamente, conocida como la etapa del plenario, ésta debía sustanciarse de manera contradictoria, oral, pública y continua<sup>133</sup>, aunque en la práctica el juicio nunca dejó de ser formalista y preponderantemente escrito, rodeando así al conjunto de las indagaciones judiciales de un fuerte sesgo inquisitorio. Los resultados concretos de la justicia penal boliviana, organizada de ese modo, eran negativos: retardación de justicia, selectividad social en las intervenciones, incremento de la impunidad, sobrecarga de trabajo en los juzgados penales, violación continua de los derechos humanos de los acusados y víctimas y déficits en el acceso a la justicia<sup>134</sup>. En suma, la misión encomendada al procedimiento penal acusatorio consistía en la corrección de esos deplorables resultados.

Pero, ¿qué caracteriza al modelo penal garantista? Siguiendo a Luigi Ferrajoli, máximo exponente del garantismo, puede afirmarse que este modelo, en su versión clásica, se rige por los principios generales de legalidad, materialidad y lesividad de los delitos, de responsabilidad personal, del juicio oral y contradictorio entre partes y por el principio de

---

en las V Jornadas llevadas a cabo en Bogotá, Colombia, en 1970. Ocho años después, 1978, durante las VI Jornadas, efectuadas nuevamente en la Valencia de Venezuela, Clariá Olmedo presentó las bases del futuro Código Procesal Penal Modelo, las que fueron derivadas a una Comisión Revisora presidida por el profesor Víctor Fairén Guillén, destacado procesalista español, e integrada por Fernando de la Rúa, Julio B. Maier – ambos argentinos – José F. Marques (brasileño) y por el jurista colombiano Bernardo Gaitán Mahecha. Esta Comisión presentó su informe en Guatemala tres años más tarde en el marco de las VII Jornadas de Derecho Procesal, escenario en el que se inició su tratamiento, continuando el mismo al año siguiente en Quito, oportunidad en la que se incorporaron a la Comisión la doctora Ada Pellegrini Grinover, descollante jurista ítalo-brasilera y el abogado colombiano Jaime Bernal Cuellar. Finalmente, el proyecto último del Código Procesal Penal Modelo fue presentado por la Comisión en 1988. Esta recapitulación histórica fue tomada de la comunicación dirigida por el profesor Víctor Fairén Guillén a las XII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal el año 1990, difundida bajo el título de "Notas sobre el proyectado Código de Proceso Penal – Modelo para Iberoamérica". Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/70/art/art4.pdf>.

El texto del Código tipo se encuentra en: [http://www.cejamerica.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc\\_view/1941-c%C3%B3digo-procesal-penal-modelo-para-iberoam%C3%A9rica-textos.html](http://www.cejamerica.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/1941-c%C3%B3digo-procesal-penal-modelo-para-iberoam%C3%A9rica-textos.html)

<sup>132</sup> Cfr. op. cit., pág. 45.

<sup>133</sup> Eso disponía el artículo 224 del Código de Procedimiento Penal de 1973.

<sup>134</sup> Montaña Pardo, Edgar, op. cit., pág. 45.

presunción de inocencia<sup>135</sup>. La aplicación de estos criterios rectores, concebidos por el jurista y filósofo italiano como un "esquema epistemológico de identificación de la desviación penal", tiene dos objetivos: asegurar la máxima racionalidad posible y la legitimidad del juicio penal, por un lado, y poner límites a la potestad punitiva del Estado, protegiendo, de ese modo, a las personas contra las arbitrariedades del poder público<sup>136</sup>, por otro lado.

El principio de legalidad, asentado en el convencionalismo penal, es la fuente de las denominadas garantías penales<sup>137</sup>, mientras que el principio del juicio oral y contradictorio entre partes, es decir, la necesaria comprobación jurisdiccional de las hipótesis de la acusación, da lugar a las garantías procesales. La observancia de ambos tipos de garantías es lo que delinea el sistema garantista acusatorio, el que, en realidad, se asienta sobre un conjunto de principios axiológicos –fundamentales por tanto– que dan consistencia a las garantías penales y procesales<sup>138</sup>. Presentamos a continuación esos principios, aunque sólo de manera esquemática y resumida, debido a dos razones: no se trata de una tesis propiamente de derecho penal, o definida en el ámbito de la teoría penal, y porque este apartado presenta únicamente el marco teórico que orientó la investigación empírico-estadística:

- a) Principio de retributividad, basado en el axioma de que no puede aplicarse una pena si no se cometió previamente un delito (*nulla poena sine crimine*).
- b) Principio de legalidad, graficado en el conocido aforismo *nullum crimen sine lege*, sabiendo que su máxima expresión es el de la legalidad estricta.
- c) Principio de necesidad o de economía del Derecho penal, según el cual para que una determinada conducta sea convencionalmente definida como delito debe existir en la

---

<sup>135</sup> Ferrajoli, Luigi, "Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal", 2014, pág. 33.

<sup>136</sup> Idem, pág. 34.

<sup>137</sup> Ferrajoli diferencia, acertadamente, entre la *mera legalidad* y la *legalidad estricta*. La primera emerge de la definición formal o legal de la desviación punible, expresada mediante el clásico aforismo latino del *nullum crimen et nulla poena sine lege*, vale decir, el principio de reserva de ley en materia penal, en tanto que la segunda alude al carácter empírico o fáctico de los tipos penales definidos en la ley, lo que se expresa en la fórmula *nulla poena sine crimine et sine culpa*. Este segundo componente es el que le da un carácter absoluto al principio de legalidad, que debe ser rigurosamente observado no sólo por el juez, sino también y ante todo por el legislador. "El principio de estricta legalidad –concluye nuestro autor– se propone como una técnica legislativa específica dirigida a excluir, por arbitrarias y discriminatorias, las convenciones penales referidas no a hechos sino directamente a personas..." (op. cit., pág. 35).

<sup>138</sup> Ibidem, pág. 93.

sociedad una necesidad concreta de tutelar un bien asociado a esa conducta, lo que justifica la prohibición y la pena (*nulla lex penalis sine necessitate*).

- d) Principio de lesividad o de ofensividad del acto, vale decir que toda conducta reputada como delito debe atentar contra un bien jurídico e inferir un daño a este, de manera tal que la demanda de criminalización se basa en la lesión (*nulla necessitas sine inuria*).
- e) Principio de materialidad o de la exterioridad de la acción, traducido en el aforismo *nulla inuria sine actione*, directriz según la cual para que una conducta sea punible debe existir necesariamente una acción (*acción u omisión*) productora del daño real o lesión al bien jurídico. Este principio es el que, en una perspectiva utilitarista, conduce a sostener que sólo las acciones son punibles y no así los pensamientos.
- f) Principio de culpabilidad o de responsabilidad personal, bajo cuya inspiración se afirma que no basta la existencia de la acción material, sino que el hecho haya sido querido por el autor o le sea reprochable por negligencia (*nulla actio sine culpa*).
- g) Principio de jurisdiccionalidad, expresado en la máxima *nulla culpa sine iudicio*, vale decir que el reproche al autor únicamente puede darse una vez verificada cognitivamente la hipótesis de la culpabilidad en el juicio penal mediante la aplicación del procedimiento pre-establecido en la ley.
- h) Principio acusatorio, según el cual la hipótesis de la autoría y culpabilidad del hecho debe ser formulada por un órgano separado del juzgador (*nullum iudicium sine accusatione*).
- i) Principio de la carga de la prueba o de verificación (*nulla accusatione sine probatione*), que establece la naturaleza eminentemente cognitiva del juicio, basada en la demostración empírica de los hechos, los que, en virtud del principio de legalidad, deben estar calificados como delito en la ley y se haya comprobado el nexo causal entre el autor y los hechos (principio de culpabilidad).
- j) Principio del contradictorio o de la defensa, bajo cuyo imperio debe estar siempre a disposición del acusado la posibilidad de refutar la hipótesis acusatoria (*nulla probatio sine defensione*).

Estos diez principios, articulados entre sí, conforman un verdadero sistema<sup>139</sup>, el sistema garantista, uno de cuyos componentes es su naturaleza acusatoria, regulada por las directrices h) y j) (principios *acusatorio* y *del contradictorio*). Nótese que los seis primeros principios vehiculan las garantías penales, en tanto que los cuatro restantes configuran las garantías procesales, delineando a través del conjunto las "*reglas del juego fundamentales del derecho penal*"<sup>140</sup>.

A todas luces, el garantismo penal tiene raíces largas que se remontan hasta los fundamentos del Derecho penal liberal formalizados primigeniamente por el Marqués de Beccaria, tal como lo destaca certeramente Bobbio en el prólogo del monumental libro de Ferrajoli<sup>141</sup>. Cabe, por ello, recordar aquí los principales fundamentos con los que Beccaria impulsó el nacimiento del Derecho penal moderno, inequívocamente emparentados con los principios del modelo garantista, para lo que nos valemos de la excelente presentación sintética de esos fundamentos formulada por el profesor Nódier Agudelo<sup>142</sup>:

- a) La sociedad civil surge por la necesidad de las personas de dejar atrás el caos y el estado de guerra; necesidad que genera asimismo el imperativo de reprimir los delitos y el mal necesario de las penas. Así, el "origen de la función punitiva se vincula directamente al origen y fundamento del poder", y este se asienta en el contrato social. Este postulado, claramente, resulta precursor del principio garantista de la necesidad o economía del Derecho penal.
- b) Toda pena que exceda la necesidad de preservar el pacto social, es decir, "*la necesidad de defender el depósito de la salud pública de las particulares usurpaciones*"<sup>143</sup>, es arbitraria, razón por la que la pena debe ser proporcional al delito, antes que cruel, y estar orientada a la prevención de nuevas violaciones. Ella no tiene por finalidad la represalia o la venganza. De esta tesis beccariana derivarán, más adelante, los

---

<sup>139</sup> Corrientemente se entiende por sistema a un conjunto de elementos interrelacionados y que actúan entre sí, de manera tal que al desaparecer uno de sus componentes o cambiar su función se altera la dinámica del conjunto. Bajo determinadas condiciones, el cambio en uno o más componentes puede determinar la transformación del sistema.

<sup>140</sup> Op. cit., pág. 93. Cabe recordar aquí que Ferrajoli, correcta y exhaustivamente, ubica los orígenes de estas reglas en el pensamiento iusnaturalista de los siglos XVII y XVIII, el que, como se sabe, edificó los cimientos del liberalismo y, dentro de éste, la protección de la persona frente a los excesos del poder estatal.

<sup>141</sup> Bobbio, Norberto, "Prólogo" del libro "*Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*".

<sup>142</sup> Agudelo Betancur, Nódier, "*La revolución francesa y los fundamentos del derecho penal moderno: Beccaria y la Ilustración*". En: Nuevo Foro Penal, N° 45, 1989, pp. 291 a 312.

<sup>143</sup> Beccaria, César Bonesana, Marqués de, "*Tratado de los delitos y de las penas*", 1993, pág. 60. El título original del libro fue simplemente "*De los delitos y de las penas*", preservado en otras ediciones.



principios de lesividad y retributividad, despojando a este último de sentimientos vindicatorios extremos.

- c) La gravedad del delito es proporcional al daño causado con él a la sociedad. Y la pena debe también guardar proporción con el daño. El filósofo napolitano, de este modo, introdujo tempranamente el principio de proporcionalidad, abordado por Ferrajoli en el ámbito de la estricta legalidad, que condiciona las decisiones del legislador<sup>144</sup>.
- d) Solo las leyes prescriben los delitos y fijan las penas que les corresponde. La imposición de una pena a un hecho no definido como delito por la ley es arbitraria. Este postulado presenta ya de cuerpo entero el principio de legalidad, pilar central del Derecho penal moderno y, naturalmente, del sistema garantista.
- e) El poder de emitir leyes debe estar clara y completamente separado del poder de decidir si la ley ha sido violada o no lo fue. La inspiración para este fundamento le vino a Beccaria de la teoría de la separación de poderes desarrollada por Montesquieu, quien es uno de los pocos autores citados o aludidos en el "*Tratado de los delitos y de las penas*", prefigurando así el principio de jurisdiccionalidad.
- f) Los juicios y la producción de pruebas deben ser públicos, modalidad que permite exponer la arbitrariedad al escrutinio de la sociedad y, por esa vía, facilitar su control. Esta tesis, sin margen de duda, es precursora de los futuros principios del acusatorio y de verificación, que, junto al de jurisdiccionalidad, dan lugar a las garantías procesales.
- g) Es preferible prevenir los delitos que sancionarlos, propósito para el que deben implantarse reformas políticas, económicas y educativas<sup>145</sup>.

No cabe duda que el sistema garantista es el resultado final del desarrollo y maduración del Derecho penal liberal, perspectiva en la que, fruto del eslabonamiento e interacción de los diez principios anteriores, el sistema se condensa en la siguiente tesis: sólo puede imponerse una pena si existe un delito, si este está caracterizado como tal en la ley, la que debe responder a una necesidad social concreta tutelando un bien jurídico; si se ha producido la lesión del bien mediante acciones materiales, cuyos resultados fueron

---

<sup>144</sup> Op. cit., pág. 35.

<sup>145</sup> Junto a esos fundamentos y acorde con la situación imperante en la época previa a la revolución francesa, Beccaria le prestó fuerte atención a la necesidad de limitar severamente la aplicación de la pena de muerte y a la erradicación del uso de la tortura en las prácticas policiales y judiciales; temas que, en la actualidad, han perdido gran parte del peso que tenían aquellos días.

previstos por el autor o le son reprochables por negligencia, todo lo cual será verificado en el juicio, organizado en base a una acusación independiente formulada ante el órgano jurisdiccional, con las pruebas de conocimiento necesarias y suficientes y garantizando la libertad de defensa del acusado<sup>146</sup>. Se trata, en suma, para decirlo con palabras del penalista colombiano Sotomayor Acosta, de minimizar "la violencia de la intervención punitiva por medio de su sometimiento a unos estrictos límites impuestos para tutelar los derechos de la persona"<sup>147</sup>.

Ahora bien, en tanto sistema, el garantismo penal opera reforzando la función protectora de cada uno de sus componentes, de manera tal que el sistema se debilita cuando una de sus garantías es eliminada o desvirtuada. Concebido en estos términos: ¿el modelo penal garantista es inmediatamente aplicable en la práctica?, ¿puede esperarse su implantación efectiva en un contexto jurídico-territorial determinado? Al decir del propio Ferrajoli, este modelo penal y la epistemología que lo sustenta constituyen un modelo límite e ideal, no realizable, debido en gran medida a que, en el juicio, los criterios de definición de la verdad y la calificación de lo verdadero se dan con márgenes más o menos grandes de discrecionalidad, acordes con la subjetividad del juez, quien, por supuesto, no opera nunca como un ordenador informático<sup>148</sup>. Decimos modelo límite porque representa la cota más alta de un patrón de comparación, en función del cual puede concebirse una tipología de modelos teóricos del Derecho penal y pueden valorarse los sistemas penales concretos, según las garantías aseguradas por unos y otros<sup>149</sup>.

Todo hace ver que el garantismo penal enfrenta un problema crucial: necesita elaborar, en el plano teórico, técnicas viables y efectivas de formulación y aplicación de las leyes penales, darles fuerza vinculante a esas técnicas y asegurar su efectividad en la práctica<sup>150</sup>. Dicho de otro modo y habida cuenta de los márgenes de discrecionalidad que rodean a la verdad judicial, el modelo penal garantista –epistemológico y normativo al mismo tiempo– se enfrentará siempre al problema de articular eficientemente los planos teórico, normativo y

---

<sup>146</sup> Ferrajoli llega a esta formulación después de inferir 65 teoremas de los 10 principios axiológicos resumidos en esta tesis. El teorema 56, en versión negativa, sostiene que *nulla poena, sine crimine, sine lege, sine necessitate, sine iniuria, sine actione, sine culpa, sine iudicio, sine accusatione, sine probatione et sine defensione*. Op. cit., págs. 110 a 112, vid notas marginales 5, 6 y 7.

<sup>147</sup> Sotomayor Acosta, Juan Oberto, "¿El Derecho penal garantista en retirada?", pág. 148. En: Universidades de Huelva, Salamanca y Castilla-La Mancha, Revista Penal, N° 21, 2008.

<sup>148</sup> Esta discrecionalidad se explica porque en la determinación de la verdad judicial el juez ejerce espacios de poder específicos: en el momento de la interpretación legal o verificación jurídica; durante la verificación fáctica o de valoración de la prueba; ejerce también el poder de connotación, basado en la equidad, y el poder de disposición, momento en el que decide realizando valoraciones ético-políticas. Ibid, pág. 38.

<sup>149</sup> Idem, págs. 46 y 97.

<sup>150</sup> Ferrajoli, op. cit., pág 70.

práctico. Esta esencial dificultad termina de explicar la naturaleza en gran medida ideal del modelo.

Pero ésta no es la única dificultad que limita al garantismo, tal y como lo anota críticamente Díez Ripollés a tiempo de destacar que este sistema "desarrolla una estructura de intervención penal autolimitada, hasta el punto de que se ha llamado a sí mismo 'derecho penal mínimo'"<sup>151</sup>, caracterización explicable a partir de algunos de sus rasgos propios:

- a) El modelo penal garantista atribuye una eficacia limitada a la norma y a la sanción penales, dado que su capacidad de generar efectos sociales perceptibles depende de la sinergia con los otros actores y mecanismos del control social general (familia, escuela, lazos comunitarios, opinión pública, etc.).
- b) El carácter de última *ratio* que el *garantismo* le asigna a la intervención penal, expresado también como principio de intervención mínima, implica que esta debe activarse cuando no existan otros medios sociales más eficaces para la prevención y persecución de las conductas desviadas. Según este principio, al decir de Carnevali Rodríguez, "el Derecho penal debe ser el último instrumento al que la sociedad recurre para proteger determinados bienes jurídicos, siempre y cuando no haya otras formas de control menos lesivas"<sup>152</sup>, de manera que el instrumental penal "sólo debe intervenir en los casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos más importantes"<sup>153</sup>.
- c) El *leitmotiv* del *garantismo* es la defensa del ciudadano, delincuente o no, frente a los abusos del Estado punitivo, enfoque asentado en una fuerte desconfianza hacia el ejercicio del poder estatal sancionatorio. Por ello, el modelo garantista porta rigurosas exigencias a los poderes públicos para verificar las conductas delictivas y para aplicar las penas, así como en la ejecución de las mismas.
- d) La existencia de esos rigurosos límites a la punibilidad es pensada en función de que los efectos sociales y personales de las penas en ningún caso deben atentar contra la dignidad de la persona humana, cualquiera fuese la lesividad del delito. La pena no

---

<sup>151</sup> Díez Ripollés, "La política criminal en la encrucijada", 2007, pág. 62, quien, no obstante su enfoque crítico, reitera su afinidad con el designio del sistema. Sobre la idea del "derecho penal mínimo" se sugiere revisar Ferrajoli, op. cit., pp. 103 y ss., y Baratta, Alessandro, "Criminología y sistema penal", 2004, pp. 299 y ss. Y con una visión crítica de esa idea: Silva Sánchez, "La expansión del Derecho Penal", 2001, pp. 18 y 19.

<sup>152</sup> Carnevali Rodríguez, Raúl, "Derecho penal como última ratio. Hacia una política criminal racional". En: Revista *Ius et Praxis*, vol. 14, N° 1, 2008, pp. 13 a 48.

<sup>153</sup> Muñoz Conde, Francisco y Mercedes García Arán, "Derecho Penal. Parte General", 2004, pág. 72.

debe evitar la reintegración social del delincuente, por lo que el órgano jurisdiccional debe velar en todo momento por la proporcionalidad entre la pena y la gravedad de la ofensa.

Esta estructura de autolimitación del garantismo y el carácter ideal del modelo determinan, o pueden determinar, dadas ciertas condiciones sociales, que el ámbito de la praxis judicial adquiera capacidad suficiente como para sobreponerse a los mandatos teóricos y normativos, que es lo que, según las evidencias empíricas que analizaremos más adelante, sucedió en Bolivia.

Pero, volvamos al contexto histórico de esta tesis de doctorado: reiterando lo dicho páginas atrás<sup>154</sup>, a partir de fines de la última década del siglo anterior y durante el primer decenio del nuevo milenio, en la mayoría de los países de Latinoamérica, receptores de reformas penales garantistas, dos situaciones de hecho pasaron a ser evidentes: los resultados entregados por las modificaciones normativo procesales no eran los esperados, al mismo tiempo que la violencia social y la criminalidad avanzaron *in crescendo*. Conforme ambas situaciones ganaban en vigencia social, las preocupaciones de grandes sectores sociales fueron orientándose hacia las temáticas de la seguridad ciudadana, o mejor, de la inseguridad ciudadana, comprometiendo la credibilidad de todos los actores involucrados: policías, fiscales, jueces y otros servicios judiciales. En nuestros días, la urgencia de controlar y reducir la delincuencia es una de las demandas sociales más fuertes, al punto que, rebasando los límites institucionales, se ha incorporado a las agendas de los actores políticos.

La contrastación de los caracteres del modelo penal garantista con la insatisfacción social originada en los pobres resultados entregados por las reformas penales y con el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana, conduce inequívocamente al debilitamiento de la legitimidad social del modelo, sino a la anulación de ésta, dependiendo de la gravedad y amplitud de las deficiencias del sistema penal concreto<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Vid *supra* el punto 3.1 (antecedentes de la reforma procesal penal boliviana), pág. 72 y ss.

<sup>155</sup> La clara percepción de estas relaciones entre los déficits del garantismo y las demandas sociales motivó a Díez Ripollés a plantearse su hipótesis de trabajo en términos de que el modelo garantista "ya no nos da las claves para interpretar los recientes cambios político criminales, por la sencilla razón de que estos obedecen a una nueva forma de configurar y modelar el control social penal" (op. cit., pág. 64). Cabe aclarar aquí que el destacado docente de la Universidad de Málaga, con la frase "los recientes cambios político criminales" se refiere a los avances y retrocesos que se registraron en la normativa penal española entre el Código Penal de 1995 y las reformas de 2003, fuente de los debates académicos y políticos que las transformaciones desataron.

En ese clima, los cuestionamientos a las reformas procesales penales no tardaron en hacerse presentes, poniendo en duda implícitamente la eficacia social del modelo garantista, o al menos restándole gran parte de su legitimidad. Las cosas, empero, no quedaron en ese punto, ya que la duda sembrada no tardó en imbricarse con el creciente malestar social en torno a la inseguridad ciudadana. De ese modo, los cuestionamientos sociales al garantismo penal, no del todo explícitos y menos todavía sistematizados, comenzaron a perfilar lo que hoy se conoce como el modelo de intervención penal de la seguridad ciudadana. Este es el segundo componente de nuestro marco teórico que, a continuación, pasamos a describirlo en términos también esquemáticos.

¿Cuáles los rasgos distintivos del modelo penal de la seguridad ciudadana? Antes que nada, debe dejarse constancia de que las reflexiones sobre este modelo se originaron y tomaron cuerpo en Estados Unidos, Inglaterra y Europa, países en los que, a partir de las últimas décadas del siglo XX, se constató el surgimiento de una "*nueva cultura del control del delito que comprende una concepción modificada del welfarismo penal, una nueva criminología del control y un estilo económico de toma de decisiones*"<sup>156</sup>. Las ideas fuerza del modelo penal securitario, siguiendo parcialmente la original presentación que de este tema hizo David Garland<sup>157</sup>, aunque adecuada al lenguaje utilizado en Latinoamérica y el país, serían las siguientes, enumeradas también esquemáticamente:

- a) Reparación en la política criminal de sentimientos punitivos y gestos francamente anti modernos.
- b) Debilitamiento de los argumentos correccionalistas y reducción del énfasis en la rehabilitación de los sujetos con conducta desviada como objetivo de las instituciones penales. Las políticas públicas y las penas se subordinan más a objetivos como la retribución, incapacitación de los delincuentes y la gestión del riesgo.
- c) Resurgimiento de las sanciones punitivas, devolviéndole importancia al sentimiento de venganza, tanto de la víctima como de la sociedad, frente a los delitos. Frases como "condenar más y comprender menos" se convierten en axiomas para los tomadores de

---

<sup>156</sup> Garland, David, "*La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*", 2005, pág. 16.

<sup>157</sup> Op. cit., pp. 34 y 41 y ss. El estudio de Garland tiene como referentes empíricos los sistemas penales de Estados Unidos y Gran Bretaña, no obstante, gran parte de sus reflexiones describen lo que sucede en varios de los países de Europa e Iberoamérica. Debido a ello, sus aportes han sido discutidos y adoptados por un gran número de penalistas latinoamericanos, entre los que, a manera de ejemplos destacados, pueden citarse al Sotomayor Acosta, Juan Oberto, "*¿El Derecho penal garantista en retirada?*", 2008 y Elena Larrauri, "*Populismo punitivo... y cómo resistirlo*", 2006.

decisiones. Díez Ripollés se refiere a este rasgo del modelo securitario como "revalorización del componente aflictivo de la pena"<sup>158</sup>.

- d) Presencia en el seno de la sociedad civil de un fuerte sentimiento de inseguridad ciudadana, expresado como sensación generalizada de un deterioro creciente en la prevención y persecución de la delincuencia, lo que genera pérdida de confianza en los poderes públicos. Garland califica esto como "cambios en el tono emocional de la política criminal" debido a que las políticas públicas y las decisiones legislativas penales, que antes se adoptaban con un sentido progresista de justicia, se guían ahora por el temor a los delitos. El temor ha adquirido una entidad propia, distinta a la del delito. Esta nueva orientación aparece acompañada de una notoria disminución, cuando no desaparición, de la predisposición social a comprender el fenómeno de la delincuencia, traducido, a su vez, en la atribución, cada vez menos discutida, de estatus deshumanizados a los sujetos de conducta desviada. Los medios de comunicación masiva pasan a jugar un rol decisivo en la difusión del sentimiento de inseguridad.
- e) Mayor énfasis en los intereses de la víctima, dejando atrás el enfoque de subordinarla al interés público, lo que, ciertamente, resulta plausible. No obstante, la sustantividad adquirida por los intereses de las personas afectadas por los ilícitos rápidamente va asumiendo sesgos más complejos: las demandas de las víctimas pasan a guiar el debate político-criminal, al mismo tiempo que la relación delincuente-víctima ingresa a un escenario de suma cero, de manera que cualquier mejora en garantías procesales o en beneficios penitenciarios es visto como un agravio a la víctima. La tendencia parece avanzar hacia un punto en el que, invirtiendo lo que sucedía antes, los intereses de la víctima subsumirán a los de la sociedad. En el terreno del simbolismo social, prolifera la idea de que las víctimas deben ser protegidas, sus voces oídas y honrarse su memoria. Al respecto, Silva Sánchez entiende que "en este marco se está produciendo un cambio progresivo en la concepción del Derecho penal subjetivo (*ius puniendi*): de advertirse en él ante todo «la espada del Estado contra el desvalido delincuente» se pasa a una interpretación del mismo como «la espada de la sociedad contra la delincuencia de los poderosos»"<sup>159</sup>.
- f) La protección del pueblo es la misión mayor de la política criminal. Las decisiones en esta materia se adoptan hoy pensando en la protección del colectivo, poniendo énfasis

---

<sup>158</sup> Op. cit., pág. 83.

<sup>159</sup> Silva Sánchez, Jesús-María, "La expansión del Derecho Penal", 2001, pág. 52 *in fine*.

en la necesidad de la seguridad ciudadana, en la contención de los peligros y en el *management* del riesgo. Todo ello se traduce en la reinención de la prisión "*como medio de contención incapacitante*", lo que implica "*cierta laxitud respecto de las libertades civiles de los sospechosos y los derechos de los presos...*", determinando que las "*decisiones sobre fianzas, excarcelación o libertad condicional ahora están bajo intensos cuestionamientos*"<sup>160</sup>.

- g) Las decisiones en los terrenos legislativo penal y de la política criminal tienden a orientarse, preponderantemente, por criterios politizados, con innegable sesgo populista. La experiencia cotidiana del pueblo, ampliada por los medios de comunicación, y su percepción de la *realidad* social son ahora el factor determinante para la elaboración de las leyes penales. En este clima no parece existir el suficiente espacio para la opinión de los expertos, los que, junto a los jueces y otros operadores de justicia, inspirados todavía en el garantismo de la Constitución y los códigos, han perdido credibilidad y se encuentran bajo sospecha de parcialidad en favor de los acusados.
- h) Consecuencia de los dos puntos anteriores, la prisión retoma la condición de principal pena, aplicable a una variedad grande de delitos, y no precisamente por sus virtudes reeducadoras, sino, todo lo contrario, por sus efectos retributivos, intimidatorios e inocuizadores. Todas las corrientes que, desde la segunda mitad del último siglo, pugnaban por la sustitución de la prisión, van quedando así sin piso social para sus esfuerzos. En el caso de Bolivia habría que decir que se ha reafirmado y fortalecido el rol tradicionalmente asignado a la prisión.
- i) Surgimiento, o reaparición podría decirse, de una vigorosa corriente social dispuesta a renunciar a algunos de los límites impuestos al ejercicio del poder punitivo del Estado, a cambio de una mayor efectividad en la prevención y persecución de la delincuencia. Díez Ripollés denomina a esta idea fuerza del modelo penal de la seguridad ciudadana "*ausencia de recelo ante el poder sancionatorio del Estado*", la que, por cierto, resulta preocupante<sup>161</sup>.
- j) Modificaciones profundas en el rol de la sociedad respecto a la lucha contra la delincuencia. En el marco de paradigmas anteriores, especialmente en el

---

<sup>160</sup> Garland D., op. cit., pág. 48.

<sup>161</sup> Op. cit., pág. 90.

resocializador, la sociedad participaba asumiendo su responsabilidad en la génesis del delito y, por ello, implementando iniciativas dirigidas a brindar apoyo a los delincuentes, fortalecer la familia, disminuir la exclusión social, etc. Empero, todo esto parece ir quedando atrás, puesto que en el modelo securitario lo que se privilegia es el involucramiento de la comunidad en actividades de control y represión de la delincuencia. Lo que se persigue ahora es el reforzamiento, cuando no la sustitución, de las intervenciones policiales en la prevención y persecución del delito. Con esta orientación se han venido difundiendo interesantes programas de autoprotección de las personas y de control vecinal, acompañados de técnicas y mecanismos de alarma y acción colectiva. La aparición y rápido crecimiento de la seguridad privada, que implica transferencia de costos a la comunidad, forma parte de estas modificaciones. La mutación de fondo radica en el hecho de que la comunidad deja de preocuparse de la inclusión de los desviados y, a cambio, busca garantizar la individualización y exclusión social de los delincuentes.

Estos diez rasgos del modelo penal de la seguridad ciudadana han adquirido carta de ciudadanía en Bolivia y en gran parte de Latinoamérica, sin importar que la mayoría de los países de la región, sino todos, no responden a los caracteres de las sociedades post-industriales. De manera que, en lo que a nuestro estudio hace, la crisis por la que atraviesa la justicia boliviana y, en consecuencia, las debilidades y desafíos que debe enfrentar el Órgano Judicial, en materia penal, en parte se originan en los defectos del sistema garantista boliviano, que han abonado la creación de condiciones favorables para el surgimiento del modelo de la seguridad ciudadana.

El tercer componente del marco teórico, como se recordará, está centrado en la expansión del Derecho penal, impulsada por los desafíos que plantean, en todos los órdenes de la vida social, los intensos cambios a que están sometidas las sociedades desde fines del siglo anterior. Las personas se enfrentan ahora a nuevas contingencias, complejidades e incertidumbres. Los debates sociológicos de los años 90's de la pasada centuria intentaron dar cuenta e inteligibilidad a esos cambios a través de caracterizaciones nuevas como *"posmodernidad"* (Lyotard, Bauman y otros), *"modernidad tardía"* (Giddens, a la que se adhiere Garland, citado páginas atrás), *"modernidad reflexiva"* (Giddens, Lash, Beck, etc.) y *"constelación posnacional"* (Habermas).

Buscando explicar esos cambios, el sociólogo alemán Ulrich Beck diferencia entre la primera y segunda modernidad. La primera correspondería a las sociedades del Estado-nación, en las que las relaciones y redes sociales tienen un referente territorial y sus pautas de vida



colectiva se orientan por la idea del progreso ininterrumpido basado en la ciencia y la explotación de la naturaleza, con la proyección del pleno empleo. Estas pautas, dice Beck, fueron debilitadas por cinco fenómenos y procesos interrelacionados: la globalización, el fenómeno de la individualización, la "revolución" de los géneros, el subempleo y el surgimiento y condensación de riesgos globales, como la crisis ecológica, el colapso de los mercados financieros, la llamada *cibercriminalidad*, etc.<sup>162</sup>, configurándose así las sociedades de la segunda modernidad, obligadas a responder a todos esos desafíos simultáneamente, a las que denomina como "sociedad del riesgo global". Y Beck concluye afirmando que "...la sociedad del riesgo global (incluidos los países no occidentales) en la que vivimos [requiere] un nuevo marco de referencia para poder entender la dinámica y las contradicciones de la segunda modernidad"<sup>163</sup>.

Refiriéndose a esos intensos y profundos cambios sociales, Mirna Gauto, por su parte, considera que, en el nuevo siglo, la humanidad está viviendo la era de la automatización y la tecnología, especialmente en el campo de la información y las comunicaciones, y la era de la globalización y del riesgo, dado que, junto a la expansión de las TIC's y del comercio, también el delito ha traspasado fronteras y ha asumido nuevas formas. De manera que el Derecho penal está obligado a enfrentar esa realidad cambiante y los desafíos que entraña<sup>164</sup>.

Forma parte asimismo de esos cambios la efectiva "*existencia de una tendencia claramente dominante en la legislación de todos los países hacia la introducción de nuevos tipos penales, así como a una agravación de los ya existentes*", tal como señala Silva Sánchez, tendencia que ha dado lugar a una onda expansiva en el Derecho penal sustantivo mediante la creación de nuevos bienes jurídico-penales, a los que suelen acompañar tensiones en procura de la flexibilización de las reglas de la imputación y la relativización de los principios político criminales que sustentan las garantías<sup>165</sup>. Con la globalización y los cambios tecnológicos incesantes, surgieron y continúan apareciendo permanentemente nuevas realidades, sobre todo en el campo económico, que demandan asumir la condición de bienes jurídicos penalmente protegidos, tal el caso del crédito, la inversión y otros componentes patrimoniales movilizables hoy a través del Internet. Riesgos semejantes y crecientes plantean también, por la aplicación de herramientas tecnológicas cada vez más

---

<sup>162</sup> Beck, Ulrich, "*La sociedad del riesgo global*", 2002, pág. 2.

<sup>163</sup> Idem, pág. 4.

<sup>164</sup> Gauto Olmedo, Mirna Concepción, "*Perspectivas del Derecho Penal del futuro*", 2015.

<sup>165</sup> Silva Sánchez, Jesús-María, "*La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*", 2001, pág. 20.

sofisticadas, otros delitos como la corrupción funcionaria, el blanqueo de capitales, las estafas electrónicas, que exigen reconfiguraciones teórico criminales. Diversos aspectos de la temática del medio ambiente, su preservación y explotación irracional demandan también acciones de tutela penal, lo mismo que la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico. Los desarrollos tecnológicos, por otra parte, han favorecido asimismo la internacionalización de delitos ya incorporados a los catálogos penales, entre ellos el terrorismo, el tráfico de armas y de seres humanos, la inmigración ilegal y otras conductas desviadas. "La criminalidad organizada (narcotráfico, terrorismo, pornografía), la criminalidad de las empresas (delitos fiscales, medioambientales, en materia de consumo —salud e intereses económicos—), la corrupción político-administrativa o el abuso de poder, e incluso la violencia conyugal del denominado «*tirano doméstico*» y el acoso sexual, aparecen en primer plano de la discusión social sobre lo delictivo"<sup>166</sup>.

Por todo ello, la sociedad del riesgo incuba y se inunda de una extensa sensación de inseguridad ciudadana, que es reforzada por la acción de los medios de comunicación, capaces ahora de difundir los acontecimientos en "tiempo real", incluidos los hechos delictivos, y de reproducirlos en términos prácticamente incontrolables. De esa manera, en la sociedad del riesgo anidan y desarrollan dos nuevos componentes: el sentimiento generalizado de inseguridad ciudadana pasa a ser acompañado por una fuerte sensación de impotencia en la población frente a la nueva criminalidad y al fortalecimiento, aparente o real, de la tradicional, lo que da pie al segundo componente: la creciente demanda de seguridad ciudadana prioriza al Derecho penal como herramienta protectora. En suma, es en la sociedad del riesgo donde anidan las fuerzas sociales que dan a luz el modelo de la seguridad ciudadana, descrito páginas atrás, con la propensión a flexibilizar las garantías penales y procesales del Derecho penal y del Estado de Derecho.

Una última precisión sobre este marco teórico: fue diseñado para orientar la investigación empírica llevada a cabo y sólo para eso. La tesis, por tanto, no incursiona en el análisis teórico del llamado Derecho penal moderno, ni de los diferentes planteamientos elaborados en torno a éste, es decir, quedan fuera del alcance de la tesis las discusiones sobre la propuesta del "Derecho de intervención" de Hassemer, la del "Derecho penal de velocidades" diferenciadas de Silva Sánchez, asimismo los planteamientos de Schönemann sobre el dualismo entre lógica material y razón práctica y, por último, el "Derecho penal del enemigo" de Jakobs.

---

<sup>166</sup> Ibidem, pág. 56.

### **3.3. Evaluación de los resultados de la reforma procesal penal.**

Siguiendo el diseño metodológico descrito páginas atrás, en la evaluación de los resultados de la reforma procesal el análisis cubre cuatro componentes: el desempeño judicial, la gestión de recursos humanos, el régimen disciplinario y la gestión presupuestaria.

En el primer componente (análisis del desempeño judicial) la tesis encara el estudio de los resultados entregados por el nuevo procedimiento penal oral y, después de pasar revista a la información estadística, se abordan las modificaciones introducidas en el sistema penal a través del desarrollo legislativo de la Constitución actual.

Seguramente todos comparten la afirmación de que el deficiente desempeño judicial es uno de los males de la administración de justicia que afecta directamente a la población, expresado como retardación de justicia o fallos parcializados, o ambos. La solución integral de este flagelo, empero, se encuentra íntimamente relacionada con los logros que se alcancen en el proceso de superación del conjunto de debilidades y amenazas que aquejan a los servicios de justicia, desde las reformas macro en los códigos, especialmente en los adjetivos, hasta las áreas del régimen disciplinario y el fortalecimiento administrativo, pasando por la disponibilidad de infraestructura adecuada. Así por ejemplo, en la medida en que el régimen disciplinario tiene como objetivo combatir las acciones y omisiones de los operadores de justicia que atentan contra una administración de justicia oportuna e imparcial, el desempeño judicial y el régimen disciplinario van de la mano. Y ambos, al mismo tiempo, se beneficiarán de condiciones propicias si la gestión institucional gana en eficiencia.

Conforme hicimos notar en una oportunidad anterior, la prolongación indebida de los tiempos y plazos procesales tiene, al menos, tres consecuencias negativas directas para los litigantes: i) elevación de los costos judiciales directos y, al mismo tiempo, de los costos informales emergentes en procura de acelerar el ritmo de las actividades jurisdiccionales; ii) disminución del valor de justicia, consecuencia de la extemporaneidad de los fallos, que tenderá a agravarse en la medida en que la retardación se prolongue, y iii) inseguridad jurídica, ocasionada por el debilitamiento del principio de la igualdad procesal, a raíz de la prolongación de los tiempos procesales y de la elevación de los costos para las partes. Está claro que los efectos desencadenados por la retención judicial indebida impactan fuertemente sobre los usuarios del servicio, razón por la que no es posible hablar de

servicios judiciales eficientes si no se aplican, permanente y sistemáticamente, acciones destinadas a lograr el cumplimiento oportuno de los plazos procesales<sup>167</sup>.

Para medir el peso relativo de las causas que quedan estancadas en los despachos judiciales, que equivale a medir la retardación de justicia, puede utilizarse como indicador la, por nosotros denominada, **Tasa de Retención Judicial** (TRJ), resultante de la siguiente ecuación:

$$\begin{array}{l} \text{TRJ} = \text{cp}/\text{ct} \quad \text{donde:} \\ \text{ct} = \text{cap} + \text{cn} + \text{cd} \end{array}$$

Sabiendo que **cp** = causas pendientes; **ct** = causas en trámite; **cap** = causas anteriores pendientes; **cn** = causas nuevas y **cd** = causas desarchivadas. No está demás aclarar, para los lectores no familiarizados con el lenguaje judicial, que la palabra "causa" se usa como sinónimo de juicio o proceso<sup>168</sup>.

La TRJ se calcula dividiendo el número de causas que quedaron pendientes al finalizar el año (**cp**) entre el número total de causas sometidas al conocimiento de cada uno de los jueces (**ct**). A su vez, estas últimas resultan de sumar las causas de la gestión anterior que quedaron pendientes (**cap**), más las causas nuevas iniciadas en el año respectivo (**cn**), más los juicios que, por orden del juez, fueron devueltos del archivo único al despacho judicial (**cd**). El rango de la TRJ va desde 0 hasta 1, de manera tal que cuando se ubica por encima de 0,5, significa que más del 50% de los juicios quedaron sin finalización. Así, una TRJ de 0.9 mostraría que el 90% de los procesos no recibieron sentencia alguna ni otra forma de conclusión. Y si la TRJ = 0.1 indicaría que sólo el 10% de los juicios quedó rezagado.

---

<sup>167</sup> Böhrh, Carlos, "Reingeniería Constitucional en Bolivia. Poder Judicial", 2004, págs. 49 y ss.

<sup>168</sup> En la investigación realizada el año 2003 y 2004, se utilizó este mismo indicador con la denominación de "Índice de Congestión" con la fórmula siguiente:

$$\begin{array}{l} \text{IC} = \text{cr}/\text{ca} \\ \text{y } \text{ca} = \text{cp} + \text{cn} + \text{cd} \end{array}$$

Donde **cr** = causas resueltas; **ca** = causas atendidas, sabiendo que estas últimas resultaban de la suma de las causas pendientes (**cp**) más las nuevas (**cn**) y las desarchivadas (**cd**). Debido a que en ésta fórmula las causas resueltas van al dividendo, para obtener el porcentaje de la mora judicial, la ecuación, en realidad, era **IC = 1 - (cr/ca)**, lo que, ciertamente, dificultaba la lectura de los datos a un gran número de lectores. Debido a ello, en esta investigación se decidió ubicar las causas pendientes en el dividendo, con lo que se obtiene, directamente, el porcentaje de la mora judicial. (v. Böhrh, op. cit., pág. 51 y nota marginal 54).

Dos importantes decisiones metodológicas se adoptaron para encarar el análisis de la información estadística: primera, se prestó atención al hecho de que la distribución territorial de la población boliviana muestra una importante concentración en siete de las diez principales ciudades del país (nueve de ellas ofician de capital de departamento, más la ciudad de El Alto), lo que se refleja en el cuadro siguiente:

<b>CUADRO 1. BOLIVIA: Población nacional Por departamentos, ciudades y provincias</b>					
DEPARTAM.	POBLACION				
	Capital	%	Provincia	%	Total
La Paz	766,468	28.2	1,104,424	40.6	2,719,344
El Alto	848,452	31.2			
Santa Cruz	1,454,539	54.7	1,203,223	45.3	2,657,762
Cochabamba	632,013	35.9	1,130,748	64.1	1,762,761
Potosí	191,302	23.1	636,791	76.9	828,093
Chuquisaca - Sucre	261,201	44.9	320,146	55.1	581,347
Oruro	264,943	53.6	229,644	46.4	494,587
Tarija	205,375	42.5	278,143	57.5	483,518
Beni - Trinidad	106,596	25.3	315,412	74.7	422,008
Pando - Cobija	46,267	41.9	64,169	58.1	110,436
<b>TOTAL</b>	<b>4,777,156</b>	<b>47.5</b>	<b>5,282,700</b>	<b>52.5</b>	<b>10,059,856</b>

FUENTE: INE. Datos finales del Censo Nacional de 2012.

Exceptuando a Cochabamba, Potosí y Trinidad, las otras siete ciudades concentran entre el 41,9% y el 59,4% (La Paz y El Alto sumados) de la población de sus respectivos departamentos. Por ello, se decidió analizar los datos estadísticos que alimentan el cálculo de la TRJ separando la información de las ciudades capital de la de las provincias, por un lado, y por otro, dados los rangos poblacionales perceptibles en el cuadro anterior, se optó por estudiar a las ciudades en tres subconjuntos: las cuatro grandes (Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba), de una parte; las cuatro intermedias (Sucre, Oruro, Tarija y Potosí), por otra, y en tercer lugar Trinidad y Cobija.

Y la segunda precisión definió el horizonte de tiempo de la investigación, para lo que se sopesaron dos factores: la reforma procesal penal comenzó el año 2002, considerando gestiones completas, y el hecho de que se encuentran disponibles estadísticas judiciales desde el año 2004, a partir del cual el órgano administrativo y disciplinario procesó y publicó los anuarios estadísticos judiciales. Ambos factores indujeron a decidir que el rango temporal de la investigación debía cubrir el periodo 2006 a 2013, aunque, en este último año, algunos datos fueron omitidos por los técnicos del Consejo de la Magistratura y, por otro lado, cuando se realizó lo medular de la indagación, no se encontraba disponible el *Anuario Estadístico Judicial de 2014*.

### **3.3.1. Resultados de la reforma procesal penal.**

El Código de Procedimiento Penal determina que el proceso penal atraviese por tres etapas claramente diferenciadas:

- a) la fase que va de la noticia de la comisión de un hecho calificado como delito, sea mediante una denuncia formal o por conocimiento directo del Ministerio Público y/o de la Policía Boliviana, hasta la decisión del fiscal de formalizar la imputación del delito a una o varias personas o, por el contrario, rechazar la denuncia y/o querrela. Esta fase puede concluir también con la suspensión condicional del proceso, la aplicación de un criterio de oportunidad; la sustanciación mediante procedimiento abreviado, con la conciliación entre las partes y el desistimiento (ver los artículos 301 a 304 del Código de Procedimiento Penal - CPP).
- b) La segunda etapa se abre con la imputación formal y en ella se realizan las investigaciones suficientes para que el fiscal decida acusar a las personas por la comisión de un delito o de varios, o, alternativamente, decretar su sobreseimiento, liberándolas de la imputación. Al igual que en la fase anterior, puede finalizar asimismo con la suspensión condicional del proceso, la aplicación de un criterio de oportunidad o del procedimiento abreviado e, incluso, con la conciliación y el desistimiento (ver el artículo 323 del CPP).
- c) Emitida la acusación por el Ministerio Público, se abre la tercera etapa, que es la del juicio oral propiamente, tramitado ante un Juez de Sentencia, que conoce y falla en los delitos de acción privada y los delitos de acción pública cuya pena máxima no exceda los cuatro años, o ante un Tribunal de Sentencia, competente para sustanciar los juicios sobre delitos de acción pública cuya sanción máxima sea superior a los cuatro años (ver los artículos 52 y 53 del CPP).

Consecuentemente, la evaluación de la reforma procesal penal tenderá a facilitarse discriminando la información disponible en función de estas tres etapas y visualizando por separado los resultados arrojados por los operadores urbanos de la justicia penal, de un lado, y por los operadores de las provincias, después.

#### **3.3.1.1. La reforma procesal penal en las ciudades capital y El Alto.**

Siguiendo las precisiones metodológicas que acabamos de explicar, analizaremos a continuación el desempeño de los jueces y fiscales en cada una de las etapas por la que atraviesan los juicios penales.

#### **a) Fase I. De la denuncia a la *imputación formal*.**

Recibida la denuncia o noticia de la comisión de un delito, el fiscal al que se le asigna el caso avisa oficialmente al Órgano Judicial el inicio de la investigación criminal, solicitando el control jurisdiccional a través de uno de los jueces cautelares. Esos informes de apertura de indagaciones, posteriormente, son recogidos en el "Anuario Estadístico Judicial" editado, gestión tras gestión, por el Consejo de la Judicatura (ahora de la Magistratura) entre 2004 y 2013. En base a esta información primaria se elaboró el Cuadro 2, que recoge lo sucedido con las denuncias presentadas por las víctimas o personas afectadas por los delitos. El cuadro sigue la metodología de doble columna utilizada por la Dirección Nacional de Políticas de Gestión del Consejo de la Magistratura<sup>169</sup>, es decir, los ingresos de casos a los juzgados, por un lado, y los egresos, por otro lado. En los ingresos se contabilizan los que quedaron pendientes de la gestión anterior ("Gest. Anter."), los recibidos por excusa o recusación ("Excusa recus.") y los nuevos informes de inicio de investigaciones recibidos en la gestión respectiva ("Nuevos"), mientras que engrosan el lado de los egresos las denuncias no aceptadas ("Rechazadas"), las que dieron lugar a la imputación formal ("Imput. Formal") y aquellas que fueron remitidas a otro juzgado por excusa o recusación del juez cautelar ("Excusa recus.").

Con estas especificidades, analizaremos a continuación los resultados arrojados por las cuatro ciudades más grandes del país: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

#### **i. Las ciudades del eje geográfico central.**

Los datos del Cuadro 2 sobre la TRJ de los fiscales, muestran que en las cuatro ciudades grandes sólo un reducido porcentaje de las denuncias, seguidas de apertura de investigación, fueron atendidas y merecieron alguna conclusión<sup>170</sup>. Durante el período estudiado, en Santa Cruz de la Sierra la mora de los fiscales fluctuó entre el 70% y el 90" implicando ello que, a lo largo del período, no más de tres de cada diez investigaciones

---

<sup>169</sup> Antes se denominaba Gerencia de Servicios Judiciales.

<sup>170</sup> En esta fase la TRJ no muestra el porcentaje de retención de los jueces, sino de los fiscales, quienes después de dar aviso del inicio de la investigación, en la mayoría de los casos no volvieron a comunicar nada a los jueces cautelares.





**CUADRO 2. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN  
Ciudades capital y El Alto: 2010 y 2011**

CIUDAD	2010													2011												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	14	27,578	70	14,521	42,169	1,991	4.7	1,911	4.5	111	38,156	3,012	0.9	14	30,140	153	18,436	48,729	3,490	7.2	1,696	3.5	262	43,281	3,481	0.9
La Paz	10	11,016	59	14,895	25,970	6,737	25.9	1,682	6.5	164	17,387	2,597	0.7	10	9,291	227	15,092	24,610	4,858	19.7	1,751	7.1	404	17,597	2,461	0.7
El Alto	5	5,250	527	7,734	13,511	2,077	15.4	888	6.6	81	10,465	2,702	0.8	5	8,154	80	8,309	16,543	1,693	10.2	629	3.8	55	14,166	3,309	0.9
Cochabamba	7	13,867	11	8,105	21,983	4,797	21.8	863	3.9	68	16,255	3,140	0.7	7	5,224	3	3,597	8,824	1,785	20.2	238	2.7	9	6,792	1,261	0.8
Sucre	3	1,073	11	3,716	4,800	1,370	28.5	893	18.6	8	2,529	1,600	0.5	3	1,893	11	4,642	6,546	1,409	21.5	662	10.1	8	4,467	2,182	0.7
Tarija	3	1,335	10	2,732	4,077	721	17.7	364	8.9	40	2,952	1,359	0.7	3	967	19	3,197	4,183	723	17.3	646	15.4	25	2,789	1,394	0.7
Oruro	3	3,470	5	2,410	5,885	874	14.9	385	6.5	7	4,619	1,962	0.8	3	3,771	3	1,204	4,978	769	15.4	435	8.7	1	3,773	1,659	0.8
Potosí	3	421		2,039	2,460	500	20.3	823	33.5	1	1,136	820	0.5	3	682	3	3,162	3,847	790	20.5	1,055	27.4	57	1,945	1,282	0.5
Trinidad	2	2,341	73	3,486	5,900	1,748	29.6	323	5.5	131	3,698	2,950	0.6	2	3,818	76	3,563	7,457	3,052	40.9	214	2.9	72	4,119	3,729	0.6
Cobija	2	894	48	1,543	2,485	686	27.6	302	12.2	61	1,436	1,243	0.6	2	1,140	18	1,818	2,976	532	17.9	209	7.0		2,235	1,488	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>67,245</b>	<b>814</b>	<b>61,181</b>	<b>129,240</b>	<b>21,501</b>	<b>16.6</b>	<b>8,434</b>	<b>6.5</b>	<b>672</b>	<b>98,633</b>	<b>2,138</b>	<b>0.8</b>	<b>52</b>	<b>65,080</b>	<b>593</b>	<b>63,020</b>	<b>128,693</b>	<b>19,101</b>	<b>14.8</b>	<b>7,535</b>	<b>5.9</b>	<b>893</b>	<b>101,164</b>	<b>2,225</b>	<b>0.8</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2010 y 2011, editados y publicados por el Consejo de la Judicatura.

nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; TRJ = tasa de retención judicial.

**CUADRO 2. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN  
Ciudades capital y El Alto: 2012 y 2013**

CIUDAD	2012													2013												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	12	41,349	220	16,791	58,360	8,648	14.8	1,987	3.4	328	47,397	4,863	0.8	16	36,573	144	32,992	69,709	14,404	20.7	2,943	4.2	1,470	50,892	4,357	0.7
La Paz	10	15,350	262	14,617	30,229	4,538	15.0	5,341	17.7	299	20,051	3,023	0.7	12	7,668	246	30,192	38,106	8,614	22.6	3,090	8.1	399	26,003	3,176	0.7
El Alto	6	9,472	35	7,443	16,950	1,405	8.3	665	3.9	84	14,796	2,825	0.9	7	4,347	82	23,012	27,441	3,778	13.8	920	3.4	80	22,663	3,920	0.8
Cochabamba	7	20,024	61	9,895	29,980	5,247	17.5	950	3.2	69	23,714	4,283	0.8	9	19,778	223	10,931	30,932	8,512	27.5	1,671	5.4	590	20,159	3,437	0.7
Sucre	3	4,537	11	4,727	9,275	2,281	24.6	625	6.7	15	6,354	3,092	0.7	4	5,390	17	7,427	12,834	5,021	39.1	1,729	13.5	31	6,053	3,209	0.5
Tarija	3	2,249	14	2,795	5,058	1,288	25.5	573	11.3	19	3,178	1,686	0.6	4	3,367	4	4,140	7,511	1,206	16.1	1,241	16.5	29	5,035	1,878	0.7
Oruro	3	4,052	5	3,132	7,189	1,507	21.0	513	7.1	11	5,158	2,396	0.7	5	2,397	13	3,376	5,786	1,730	29.9	1,349	23.3	8	2,699	1,157	0.5
Potosí	3	550		2,216	2,766	808	29.2	1,135	41.0		823	922	0.3	5	1,211		4,089	5,300	675	12.7	1,418	26.8	46	3,161	1,060	0.6
Trinidad	2	2,301	23	3,687	6,011	1,623	27.0	356	5.9	20	4,012	3,006	0.7	3	3,502	8	2,779	6,289	3,110	49.5	533	8.5	10	2,636	2,096	0.4
Cobija	2	1,266	10	2,162	3,438	1,158	33.7	211	6.1	13	2,056	1,719	0.6	4	2,278	14	2,317	4,609	9	0.2	545	11.8	61	3,994	1,152	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>101,150</b>	<b>641</b>	<b>67,465</b>	<b>169,256</b>	<b>28,503</b>	<b>16.8</b>	<b>12,356</b>	<b>7.3</b>	<b>858</b>	<b>127,539</b>	<b>2,781</b>	<b>0.8</b>	<b>69</b>	<b>86,511</b>	<b>751</b>	<b>121,255</b>	<b>208,517</b>	<b>47,059</b>	<b>22.6</b>	<b>15,439</b>	<b>7.4</b>	<b>2,724</b>	<b>143,295</b>	<b>2,544</b>	<b>0.7</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2010 y 2011, editados y publicados por el Consejo de la Judicatura.

nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; TRJ = tasa de retención judicial.

criminales concluyeron de alguna forma. Las ciudades de Cochabamba y El Alto recorrieron un sendero parecido al de la capital oriental: la TRJ de la capital del valle, en esta fase, aumentó hasta 0.8, habiendo iniciado el período estudiado con 0.6; en tanto que los fiscales alteños dieron un salto más brusco pasando de 0.6 a 0.9. La Paz, en cambio, registró una ligera mejoría, ya que la tasa de denuncias inconclusas, después de subir hasta el 90% en 2009, 2010 y 2011, bajó al 70% en 2013, sin que ello, empero, autorice a afirmar que la agilidad procesal de los agentes paceños del Ministerio Público resulte satisfactoria para la población denunciante.

El bajo nivel de eficiencia de los directores técnicos de las investigaciones penales de Santa Cruz se reflejó en el hecho de que hayan dejado pendientes de atención nada menos que 50.892 casos hasta la gestión 2013, sabiendo que en el año inicial de la investigación se encontraban en la misma situación sólo 13.920 casos. Los datos absolutos de Cochabamba y El Alto son aún más preocupantes que los cruceños, ya que en el valle el número de denuncias pendientes, que fluctuaba alrededor de las 5.600 en 2006, subió por encima de las 26.000 al finalizar el período, mientras que en El Alto, con un piso de 2.943 al inicio, el brinco llegó hasta las 22.663 indagaciones carentes de noticias. Estos destacables incrementos en la cantidad de casos inconclusos se explicarían más por el efecto acumulativo de la retención judicial, que por el crecimiento vegetativo del número anual de denuncias, lo que se desprende de la evolución de la cantidad de causas nuevas.

En la información proporcionada por el cuadro anterior llama poderosamente la atención el salto hacia arriba dado por la cantidad de denuncias y casos penales nuevos en las ciudades de Santa Cruz, La Paz y El Alto durante el año 2013, lo que se reproduce en la tabla siguiente:

<b>CUADRO 3. Cantidad de causas nuevas Capitales del eje geográfico central: 2006 – 2013</b>								
<b>CIUDAD</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Santa Cruz</b>	11,402	15,661	13,942	15,556	14,521	18,436	16,791	32,992
<b>La Paz</b>	9,636	12,261	12,705	14,863	14,895	15,092	14,617	30,192
<b>El Alto</b>	4,129	5,600	6,704	6,824	7,734	8,309	7,443	23,012
<b>Cochabamba</b>	4,556	5,579	7,374	8,808	8,105	3,597	9,895	10,931

Las tres ciudades, entre 2006 y 2012, mantuvieron un crecimiento vegetativo estable, tendencia abruptamente rota en 2013, cuando Santa Cruz y La Paz duplican la cantidad de causas nuevas y El Alto crece en más del 180%. Ni el Consejo de la Magistratura, ni el

Ministerio Público han explicado, hasta ahora, las causas de este fenómeno. Cualesquiera hayan sido las raíces de ese súbito crecimiento en la criminalidad de esas tres capitales departamentales, ellas no le afectaron a Cochabamba, lo que debiera merecer también un detenido estudio por parte de las instancias respectivas tanto del Consejo como de la entidad que aglutina a los fiscales.

Uno de los factores, aunque no el único, que explica esa mora fiscal tan alta es la elevada carga procesal promedio tanto de los fiscales cuanto de los jueces cautelares, que, en la práctica, no ejercen ningún control sobre los representantes del Ministerio Público<sup>171</sup>. El Cuadro 4A muestra las reveladoras cifras de la relación entre el número de fiscales y jueces y la población, así como la carga procesal promedio de unos y de otros:

<b>CUADRO 4A. DENSIDAD POBLACIONAL Y CARGA PROCESAL</b>									
<b>Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba: 2013</b>									
CIUDAD	Población	Cantidad fiscales	Cantidad jueces	rcp		cpp		cppd	
				Fiscales	Jueces	Fiscales	Jueces	Fiscales	Jueces
<b>Santa Cruz</b>	1,454,539	73	16	19,925	90,909	955	4,357	3.3	15.1
<b>La Paz</b>	766,468	74	12	10,358	63,872	515	3,176	1.8	11.0
<b>Cochabamba</b>	632,013	47	9	13,447	70,224	658	3,437	2.3	11.9
<b>El Alto</b>	848,452	20	7	42,423	121,207	1,372	3,920	4.8	13.6

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos oficiales del INE, Órgano Judicial y Ministerio Público.

rcp = relación con la población; cpp = carga procesal promedio; cppd = carga procesal promedio diaria.

Salvando los cambios que hubieran podido introducirse en 2014 y 2015, la tabla demuestra que en 2013 en la ciudad de Santa Cruz existía un fiscal por cada 19.900 habitantes; en La Paz, a cada 10.300 personas les correspondía un representante del Ministerio Público; un tanto más favorecida, la capital del valle contaba con un fiscal por cada 13.400 habitantes, mientras que en El Alto, la urbe menos atendida del grupo, la densidad poblacional de cada fiscal pasaba de las 42.000 personas. No debe extrañar, por ello, que la carga procesal promedio de los fiscales alteños ese año llegó a nada menos que 1.372 casos anuales, registrando así la presión laboral más alta del grupo, mientras que sus colegas paceños, con el nivel más bajo, se vieron en trance de atender una media aritmética de 515 investigaciones. La segunda carga procesal más alta fue la de los fiscales cruceños: 955 casos

<sup>171</sup> En las entrevistas realizadas a algunos jueces de La Paz se recibió la información de que los fiscales paralizarían las investigaciones con el argumento, entre otros, de que los jueces cautelares no les exigen la continuidad de las mismas, mientras que los juzgadores alegan que es obligación de los agentes del Ministerio Público proseguir con esas diligencias. De esa manera, fiscales y jueces parecen haber ingresado a un clásico escenario de elusión de responsabilidades, esperando la iniciativa del otro.

cada uno, en promedio. La situación de los investigadores cochabambinos no es menos rígida, ya que soportan una cpp también alta: alrededor de 658 investigaciones penales.

No obstante, la cpp debe ser relativizada un tanto, puesto que se trata de un indicador anual, cuya presión disminuye cuando se distribuye esa carga procesal en todos los días hábiles del año, vale decir, cuando se calcula la carga procesal promedio diaria (cppd), registrada en las dos últimas columnas de la derecha del cuadro. Así, los fiscales de El Alto se vieron compelidos a concluir las investigaciones en 4,8 casos por día, lo que ciertamente resulta casi imposible de realizar; por su parte, para mantener al día sus despachos, los acusadores públicos de Santa Cruz hubieran tenido que culminar las indagaciones en 3,3 procesos diarios; 2,3 en Cochabamba y 1,8 en La Paz.

Pese a que estas cifras son agobiadoras, aún resultan pequeñas cuando se las compara con las de los jueces cautelares. Si los fiscales cruceños hubieran hecho avanzar todas las investigaciones criminales iniciadas, los jueces de la ciudad se habrían visto obligados a controlar el avance de nada menos que 4.357 casos; 3.920 sus colegas de El Alto; 3.437 los de la capital cochabambina y 3.176 los de La Paz. Se entiende, por tanto, por qué los jueces cautelares de estas cuatro grandes ciudades no ejercen control efectivo sobre las actividades del Ministerio Público. Debe considerarse aquí que si milagrosamente se elevara la eficiencia de los fiscales de estas ciudades, obligaría a los jueces instructores a dirigir el cierre de entre once y quince casos diarios (once en La Paz, casi doce en Cochabamba, 13.6 en la ciudad de El Alto y quince en Santa Cruz), lo que resultaría absolutamente inatendible.

## **ii. Las capitales de tamaño medio.**

Según los datos del anterior Cuadro 2, en las cuatro capitales de departamento de tamaño medio la cantidad de investigaciones criminales frustradas, en cifras absolutas, no parece ser alta. Sucre, que comenzó el período con 1.639 casos sin noticia ulterior, llegó a la gestión 2013 con 6.053 "cuadernos de investigación" inconclusos. Los guarismos de inicio y final de período de las otras tres ciudades revelan magnitudes relativamente semejantes: los fiscales de Potosí saltaron de 519 a 3.161; los de Tarija pasaron de 1.425 a 5.035 casos en silencio procesal, tiempo en el cual los representantes del Ministerio Público de Oruro habrían pasado de 2.602 a 2.699. Evidentemente, son números menores contrastados con los de las cuatro grandes ciudades, sin embargo, las cifras relativas, es decir, los porcentajes de crecimiento, son bastantes similares. Veamos, a manera de ejemplo, los casos extremos

de ambos grupos urbanos: entre 2006 y 2013, los casos pendientes en El Alto se incrementaron en 6,7 veces, a la par que en Potosí lo hicieron en 5,1 veces<sup>172</sup>.

Para facilitar la comparación debe incorporarse al análisis la base poblacional, lo que puede lograrse, por ejemplo, agregando la información de los dos grupos de ciudades. La suma de los habitantes de las cuatro capitales medias da un total de 919.869 personas, equiparables con la población de El Alto, que cuenta con 848.452 pobladores, no obstante, mientras la cantidad de investigaciones inconclusas de estas ciudades llegaba a 16.948, los fiscales alteños dejaron en suspenso más de 22.600. Estas comparaciones podrían estarnos hablando de una menor productividad de los acusadores públicos de El Alto o de una mayor eficiencia de los de las cuatro capitales medias, o quizás de una combinación de ambas situaciones. Queda claro que no bastan las cifras anteriores y que se necesita enriquecer el análisis incorporando la cantidad de fiscales y jueces que operan en cada urbe y calcular indicadores vinculados a la productividad de los operadores de justicia; datos proporcionados por los cuadros 4A y 4B.

<b>CUADRO 4B. DENSIDAD POBLACIONAL Y CARGA PROCESAL</b>									
<b>Sucre, Oruro, Tarija y Potosí: 2013</b>									
CIUDAD	Población	Cantidad fiscales	Cantidad jueces	rcp		cpp		cppd	
				Fiscales	Jueces	Fiscales	Jueces	Fiscales	Jueces
Sucre	261,201	22	4	11,873	65,300	583	3,209	2.0	11.1
Oruro	264,943	16	5	16,559	52,989	362	1,157	1.3	4.0
Tarija	205,375	19	4	10,809	51,344	395	1,878	1.4	6.5
Potosí	191,302	16	5	11,956	38,260	331	1,060	1.2	3.7

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos oficiales del INE, Órgano Judicial y Ministerio Público.  
**rcp** = relación con la población; **cpp** = carga procesal promedio; **cppd** = carga procesal promedio diaria.

La comparación de los datos revela, entre otros aspectos, dos hechos destacables: la inexplicable diferencia en el número de fiscales entre Sucre y El Alto, puesto que en la primera, con menos de 300 mil habitantes, operaban 22 agentes del Ministerio Público, mientras que en la urbe alteña, domicilio de cerca de novecientas mil personas, actuaban sólo 20, prácticamente la misma cantidad que en Tarija (19). En segundo lugar, y agregando las cifras de ambos subconjuntos, debe destacarse que las grandes ciudades disponen de un fiscal para cada 21.535 habitantes, en tanto que en las urbes de tamaño medio se cuenta

<sup>172</sup> Los cálculos fueron los siguientes: El Alto,  $(22.663 - 2.943)/2.943 = 6.7$ ; Potosí,  $(3.161 - 519)/519 = 5.1$ .

con uno por cada 12.799 personas<sup>173</sup>, lo que constituye una fuerte disparidad, pues implica una densidad social por fiscal 59% más baja para las ciudades menores, lo que podría explicarse a partir de la **cpp** significativamente inferior de estas concentraciones urbanas frente a las del eje geográfico central, exceptuando el caso de Sucre, donde la carga procesal de los fiscales y jueces es ligeramente superior a la de sus colegas paceños.

Llaman la atención también los datos de Cochabamba, donde si bien la cantidad de investigaciones inconclusas en esta ciudad es superior a la sumatoria de las cuatro urbes medias, teniendo un 45% menos de población, la cpp de los fiscales cochabambinos es bastante más alta (658) que la de los investigadores de estas ciudades. Recuérdese, además, que en Cochabamba existe un fiscal por cada 13.400 habitantes, en una relación no muy diferente a la de las ciudades medias, e incluso menor a la de Oruro, donde trabaja un fiscal por cada 16.500 pobladores. Estas dosificaciones demográficas similares, entre unas y otras ciudades, pueden ser entendidas como indicio de una mayor criminalidad en la capital del valle, dado que con una rcp semejante a la de las ciudades medias, los fiscales cochabambinos muestran una cpp igual o superior al doble de la atendida por los representantes del Ministerio Público de Oruro, Tarija y Potosí, y un 12% mayor a la de Sucre.

Las cargas procesales promedio de este segundo segmento de ciudades explican, en parte al menos, la trayectoria de las TRJ reflejada en el Cuadro 2: en los ocho años estudiados, los fiscales de Sucre lograron mantener las primeras gestiones un nivel de eficiencia de entre el 50% y el 60%, pero en 2011 y 2012 aumentaron su mora al 70% (TRJ= 0,7); los agentes del Ministerio Público de Tarija, en cambio, parecen haber ingresado a una pendiente de declinación, dado que después de registrar una TRJ de 0,5 y 0,6 entre 2006 y 2008, en el último quinquenio del período su TRJ subió hasta 0,7. La evolución de la tasa de retención de los fiscales potosinos muestra una tendencia al deterioro, ya que pasó de un 0,3 inicial a 0,6 en 2013, pese a que en 2012 habían logrado una TRJ de 0,3 y a tener la cpp más baja del grupo, reflejo del hecho de tratarse de la ciudad con menos población del subconjunto.

Por su parte, la información de Oruro registra también un constante deterioro de la capacidad resolutoria de los fiscales, expresado en el aumento de la TRJ de 0,6 a 0,8, exceptuando el año 2013 cuando reduce a 0,5. Este último dato, empero, merece un análisis

---

<sup>173</sup> Estos datos fueron calculados obteniendo la media aritmética de la **rcp** de los cuadros 4A y 4B. Tratándose de un estadístico de medida central, el dato oculta diferencias notables, tales como, por ejemplo entre El Alto y La Paz (42.423 vs. 10.358) o entre Tarija y Oruro (10.809 vs. 16.559).

más cuidadoso: nótese que en el Cuadro 2, en la columna "Pendientes" del año 2012 Oruro registra 5.158 casos inconclusos, cantidad que debía repetirse en el año 2013 en la columna "Gest. Ant.", pero en ella aparecen sólo 2.397, lo que ocasiona la distorsión en el cálculo de la TRJ. Este es uno de los defectos de las estadísticas judiciales bolivianas y las manipulaciones que de ellas realizan los operadores de justicia. Volveremos sobre esto un poco más adelante.

Los indicadores anteriores y su trayectoria en el tiempo parecen mostrar la presencia de problemas estructurales y debilidades sistémicas remarcables y, al mismo tiempo, la existencia de deficiencias en la organización y funcionamiento del Ministerio Público, especialmente en las oficinas departamentales, relacionados con la distribución territorial de los fiscales, el suministro de recursos para la investigación y en los mecanismos de control interno.

### iii. Trinidad y Cobija.

Lo primero que debe destacarse en la situación del Ministerio Público en las dos capitales de departamento más pequeñas, es el hecho de que gozando de la más baja **r<sub>cp</sub>** del país (un fiscal por cada 8.000 habitantes en Trinidad y 5.700 personas en Cobija), en ambas ciudades la **c<sub>pp</sub>** muestra magnitudes propias de las urbes de tamaño medio. Conforme se aprecia en el Cuadro 4C, la **c<sub>pp</sub>** de los fiscales de Trinidad es de 454, superior al mismo indicador de Oruro, Tarija y Potosí, y en Cobija es 311, cercana a la de las mismas ciudades.

La información empírica sugiere la presencia, en estas dos capitales del norte del país, de escenarios con elevados índices de criminalidad o, al menos, de conflictividad social, especialmente en Trinidad, cuya **c<sub>pp</sub>** es relativamente alta. Consecuentemente, las políticas a diseñarse para estos distritos deberán trascender el ámbito de los factores institucionales e incursionar en acciones de índole social, cultural y otros. Esto ayuda a explicar la existencia de 13 fiscales en la capital del Beni con sólo 106.000 habitantes, lo que, seguramente, ayudó a reducir la TRJ de 0.8, en 2006, a 0.4 en 2013, y a disminuir las investigaciones sin conclusión de 3.785 a 2.636 entre los mismos años (ver el Cuadro 2). Cabe aquí también la observación realizada en el caso de Oruro sobre los problemas de las estadísticas judiciales.

<b>CUADRO 4C. DENSIDAD POBLACIONAL Y CARGA PROCESAL</b>									
<b>Trinidad y Cobija: 2013</b>									
CIUDAD	Población	Cantidad fiscales	Cantidad jueces	rcp		cpp		cppd	
				Fiscales	Jueces	Fiscales	Jueces	Fiscales	Jueces
Trinidad	106,596	13	3	8,200	35,532	454	2,950	1.6	10.2
Cobija	46,267	8	4	5,783	11,567	311	1,243	1.1	4.3

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos oficiales del INE, Órgano Judicial y Ministerio Público.

rcp = relación con la población; cpp = carga procesal promedio; cppd = carga procesal promedio diaria.

Los datos de Cobija dejan traslucir una situación más compleja, ya que el número de casos pendientes brincó de 440, en el primer año, a 3.994 al finalizar el período, sin que el aumento de la cantidad de fiscales a ocho, registrado precisamente en 2006, haya impedido ese brusco crecimiento, ni haya impulsado la disminución de la TRJ, que permaneció en 0.6, e incluso subió al 80% y al 90% en los años 2011 y 2013.

Lo sucedido en Cobija aporta evidencia sobre una situación que necesita ser evaluada permanentemente: sumar más operadores de justicia, sin la adopción simultánea de otras medidas, no siempre se traduce en mejores resultados. Por ello, en Pando deberían introducirse también ajustes en el régimen interior del Ministerio Público, además de las políticas de índole socio cultural señaladas líneas atrás. Lo propio debería hacerse en el Beni.

Interesantes y prometedores elementos de juicio nos ha entregado, hasta aquí, el análisis de la información disponible sobre la primera fase del proceso penal en los tres subconjuntos de ciudades; análisis que, empero, no permite tener una visión global de lo sucedido en esta etapa a nivel nacional. Para ello, debemos volver la mirada, una vez más, al Cuadro 2 y prestar atención a los "totales" de las diferentes columnas, año tras año. Según esos datos, al iniciar la gestión 2006, en las nueve ciudades capitales de Departamento más El Alto, se encontraban pendientes 27.823 investigaciones criminales cuyo inicio había sido notificado hasta el último día hábil de 2005. A ellas se sumaron 40.275 nuevas indagaciones penales, sumando un total de 68.254, de las cuales 15.691 fueron rechazadas, equivalentes al 23%, y sólo 5.505 concluyeron con imputación formal, vale decir que apenas el 8% de las denuncias y noticias sobre la comisión de delitos pasaron a la segunda fase, razón por la que la TRJ urbana promedio fue de 0.7, en cifras redondas<sup>174</sup>. Comparadas estas cifras con las del año 2010, proporcionan una visión diacrónica de nuestro "objeto de estudio".

<sup>174</sup> Además de las nueve capitales de Departamento y El Alto existen otras ciudades que son importantes en sus departamentos, como Riberalta en Beni, Sacaba y Quillacollo en Cochabamba, Montero en Santa Cruz,



La tasa media de investigaciones inconclusas en las diez ciudades estudiadas, no sólo que en ninguno de los años del quinquenio bajó de 0.7, sino que, por el contrario, subió a 0.8 entre 2010 y 2012. Este comportamiento de la TRJ urbana promedio perfila una clara tendencia a la disminución del desempeño de los fiscales y jueces cautelares urbanos, cuya más fuerte expresión, seguramente, se encuentra en las 143.295 investigaciones criminales estancadas en las oficinas de los fiscales en 2013. Este dato, no cabe duda, brinda una evidencia de que, en la práctica, la reforma procesal penal no ha entregado, hasta ahora, los resultados esperados.

Otra información reveladora es la relacionada a la cantidad y peso relativo de las denuncias (y noticia de delitos) seguidas de imputación: según se lee en el Cuadro 2, a lo largo de los ocho años estudiados, en promedio anual, sólo el 7.5% de las denuncias merecieron imputación formal, lo que constituye, indudablemente, una bajísima tasa de continuidad para las acciones de las víctimas de delitos. La sensación de pequeñez se refuerza al conocer que, en sentido contrario, el 20.5% de las denuncias fueron rechazadas anualmente, en promedio<sup>175</sup>. Veremos más adelante la percepción que de esto tiene la población.

Antes de cerrar la evaluación de lo sucedido en la fase inicial de los procesos penales en las capitales de departamento, resulta pertinente retomar la cuestión de los defectos de los anuarios estadísticos judiciales. Páginas atrás, al presentar el Cuadro 2, tuvimos ocasión de señalar que estas compilaciones estadísticas registran la información utilizando el método de doble columna, es decir, los ingresos, por un lado, y los egresos, por otro, pues bien, entre los primeros se contabilizan los casos que quedaron pendientes de la gestión anterior, los recibidos por excusa o recusación y los nuevos informes de inicio de investigaciones remitidos a los juzgados cautelares en la gestión respectiva, en tanto que en el lado de los egresos se registran los informes de denuncias rechazadas, las investigaciones que dieron lugar a la imputación formal y aquellas que fueron remitidas a otro juzgado por excusa o recusación del juez cautelar. De manera que, siguiendo la lógica del método, la cantidad registrada en la columna de "pendientes de la gestión anterior" de un año determinado, debería ser exactamente igual a la cantidad de casos inconclusos al cierre del año previo.

---

Yacuiba en Tarija y Tupiza y Villazón en Potosí. Los datos de estas ciudades, por su baja población, no pueden inducir cambios sustanciales en los números del Cuadro 2, razón por la que sus resultados pueden ser considerados indicativos del conjunto de ciudades del país.

<sup>175</sup> Las tasas promedio anual de imputaciones y denuncias rechazadas fueron calculadas obteniendo la media aritmética de los porcentajes anuales de cada uno de los años, que aparecen en el Cuadro 2. Así, por ejemplo, las tasas anuales de imputaciones formales fueron: 2006 = 8.1, 2007 = 7.5, 2008 = 9.9, 2009 = 7.5, 2010 = 6.5, 2011 = 5.9, 2012 = 7.3 y 2013 = 7.4, y la media aritmética de estos valores es 7.5.

Sin embargo, a partir de 2006, esta regla no fue respetada por los emisores de la información (jueces) ni por el Consejo de la Judicatura, en cuyos anuarios estadísticos aparecen registros manifiestamente inferiores a los que figuran al final del año anterior. Cualquiera que haya sido la razón que indujo a adoptar tal decisión, es indudable que ella tuvo como efecto la alteración de las estadísticas judiciales y la amortiguación de las cifras negativas del desempeño judicial, analizadas páginas atrás<sup>176</sup>.

Para corregir este defecto de las estadísticas judiciales oficiales, se introdujeron los ajustes respectivos en las columnas "Gest. Anter." de los ocho años estudiados, obteniendo los significativos resultados que figuran en el Cuadro 2B. A manera de ejemplo, destacaremos únicamente tres consecuencias de las correcciones: primero, la TRJ de los tres subconjuntos de ciudades fue, en realidad, más alta que la que subyace en los anuarios oficiales, al punto que, a lo largo de los años considerados, prácticamente todas las ciudades habrían registrado tasas de retención superiores al 60%, hasta configurar en 2013 una mora nacional promedio del orden del 80% de las denuncias sobre comisión de delitos<sup>177</sup>.

Segundo, si el dato de 143.295 investigaciones penales "olvidadas" en las oficinas de los fiscales en 2013, según se desprende del *Anuario Estadístico Judicial* de ese año, constituye una cifra preocupante, no puede sino calificarse como alarmante el total de 281.693 denuncias sin trámite ulterior, identificado gracias a los ajustes realizados en las matrices estadísticas. Todo hace ver que, en verdad, aquejan grandes y graves problemas al Ministerio Público, lo que explica la aprobación de la Ley 586 de "Descongestionamiento y Efectivización del sistema procesal penal", sancionada el 30 de octubre de 2014, de cuyas disposiciones nos ocuparemos más adelante.

Y tercero, el fuerte incremento del número de investigaciones inconclusas, resultado de los ajustes introducidos en las matrices, determina una mayor pérdida de peso relativo de las ya disminuidas denuncias derivadas en imputación formal, así, probablemente, las denuncias urbanas "exitosas" no pasaron de un promedio nacional anual del 5%. Se trata, por supuesto, de un porcentaje pequeñísimo de atención a los reclamos de las personas afectadas por la comisión de delitos.

---

<sup>176</sup> La única explicación que se nos proporcionó en el Consejo fue que, cada año, un número determinado de casos son remitidos al archivo judicial por carecer de movimiento alguno. Vista de cerca esta explicación, está claro que los casos enviados al archivo constituirían, precisamente, la prueba material del abandono de las investigaciones penales. Quizás ello satisfaga la duda subsistente de por qué no se registra la cantidad de los casos supuestamente archivados.

<sup>177</sup> Las únicas excepciones serían los datos de Potosí, Sucre y Tarija en los primeros años del intervalo.

**CUADRO 2B. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN (con ajustes)**  
Ciudades capital y El Alto: 2006 y 2007

CIUDAD	2006													2007												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	12	7,350	19	11,402	18,771	3,459	18.4	1,296	6.9	96	13,920	1,564	0.7	13	13,920	17	15,661	29,598	3,672	12.4	1,188	4.0	17	24,721	2,277	0.8
La Paz	9	7,893	21	9,636	17,550	2,776	15.8	822	4.7	16	13,936	1,950	0.8	10	13,936	41	12,261	26,238	2,863	10.9	1,096	4.2	26	22,253	2,624	0.8
El Alto	5	1,203	5	4,129	5,337	1,698	31.8	646	12.1	50	2,943	1,067	0.6	5	2,943	4	5,600	8,547	691	8.1	801	9.4	4	7,051	1,709	0.8
Cochabamba	7	4,078	11	4,556	8,645	2,533	29.3	486	5.6	8	5,618	1,235	0.6	7	5,618	7	5,579	11,204	3,613	32.2	637	5.7	1	6,953	1,601	0.6
Sucre	3	1,060	8	2,288	3,356	1,373	40.9	336	10.0	8	1,639	1,119	0.5	3	1,639	12	2,412	4,063	1,387	34.1	438	10.8		2,238	1,354	0.6
Tarja	3	838	29	1,899	2,766	955	34.5	342	12.4	44	1,425	922	0.5	3	1,425	21	2,038	3,484	863	24.8	639	18.3	22	1,960	1,161	0.6
Oruro	3	2,482		1,852	4,334	992	22.9	737	17.0	3	2,602	1,445	0.6	3	2,602	1	2,643	5,246	2,027	38.6	370	7.1	4	2,845	1,749	0.5
Potosí	3	316		1,358	1,674	573	34.2	579	34.6	3	519	558	0.3	3	519		1,535	2,054	492	24.0	368	17.9		1,194	685	0.6
Trinidad	2	2,377	63	2,593	5,033	1,081	21.5	165	3.3	2	3,785	2,517	0.8	2	3,785	41	2,059	5,885	1,598	27.2	228	3.9	44	4,015	2,943	0.7
Cobija	2	226		562	788	251	31.9	96	12.2	1	440	394	0.6	2	440		935	1,375	230	16.7	112	8.1	1	1,032	688	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>27,823</b>	<b>156</b>	<b>40,275</b>	<b>68,254</b>	<b>15,691</b>	<b>23.0</b>	<b>5,505</b>	<b>8.1</b>	<b>231</b>	<b>46,827</b>	<b>1,277</b>	<b>0.7</b>	<b>51</b>	<b>46,827</b>	<b>144</b>	<b>50,723</b>	<b>97,694</b>	<b>17,436</b>	<b>17.8</b>	<b>5,877</b>	<b>6.0</b>	<b>119</b>	<b>74,262</b>	<b>1,679</b>	<b>0.8</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2006 y 2007, editados y publicados por el Consejo de la Judicatura; nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio.

**CUADRO 2B. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN (con ajustes)**  
Ciudades capital y El Alto: 2008 y 2009

CIUDAD	2008													2009												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	14	24,721	49	13,942	38,712	3,846	9.9	1,743	4.5	55	33,068	2,765	0.9	14	33,068	79	15,556	48,703	1,775	3.6	2,074	4.3	155	44,699	3,479	0.9
La Paz	10	22,253	48	12,705	35,006	6,081	17.4	2,306	6.6	57	26,562	3,501	0.8	10	26,562	80	14,863	41,505	6,661	16.0	1,374	3.3	95	33,375	4,151	0.8
El Alto	5	7,051	8	6,704	13,763	2,400	17.4	788	5.7	10	10,565	2,753	0.8	5	10,565		6,824	17,389	1,413	8.1	870	5.0	81	15,025	3,478	0.9
Cochabamba	7	6,953	4	7,374	14,331	2,745	19.2	767	5.4	12	10,807	2,047	0.8	7	10,807	10	8,808	19,625	3,594	18.3	901	4.6	38	15,092	2,804	0.8
Sucre	3	2,238	9	2,808	5,055	1,670	33.0	372	7.4	10	3,003	1,685	0.6	3	3,003	16	3,260	6,279	1,706	27.2	560	8.9	28	3,985	2,093	0.6
Tarja	3	1,960	35	2,408	4,403	675	15.3	1,006	22.8	24	2,698	1,468	0.6	3	2,698	61	2,318	5,077	764	15.0	664	13.1	68	3,581	1,692	0.7
Oruro	3	2,845		2,559	5,404	1,545	28.6	577	10.7	9	3,273	1,801	0.6	3	3,273	12	2,039	5,324	1,057	19.9	632	11.9	5	3,630	1,775	0.7
Potosí	3	1,194	3	1,988	3,185	595	18.7	924	29.0	1	1,665	1,062	0.5	3	1,665	1	2,345	4,011	864	21.5	664	16.6		2,483	1,337	0.6
Trinidad	2	4,015	72	2,088	6,175	677	11.0	264	4.3	84	5,150	3,088	0.8	2	5,150	87	2,818	8,055	961	11.9	379	4.7	94	6,621	4,028	0.8
Cobija	2	1,032	58	1,411	2,501	483	19.3	171	6.8	62	1,785	1,251	0.7	2	1,785	163	1,526	3,474	650	18.7	104	3.0	163	2,557	1,737	0.7
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>74,262</b>	<b>286</b>	<b>53,987</b>	<b>128,535</b>	<b>20,717</b>	<b>16.1</b>	<b>8,918</b>	<b>6.9</b>	<b>324</b>	<b>98,576</b>	<b>2,142</b>	<b>0.8</b>	<b>52</b>	<b>98,576</b>	<b>509</b>	<b>60,357</b>	<b>159,442</b>	<b>19,445</b>	<b>12.2</b>	<b>8,222</b>	<b>5.2</b>	<b>727</b>	<b>131,048</b>	<b>2,657</b>	<b>0.8</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2008 y 2009, editados y publicados por el Consejo de la Judicatura; nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio.

**CUADRO 2B. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN (con ajustes)**  
**Ciudades capital y El Alto: 2010 y 2011**

CIUDAD	2010													2011												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	14	44,699	70	14,521	59,290	1,991	3.4	1,911	3.2	111	55,277	4,235	0.9	14	55,277	153	18,436	73,866	3,490	4.7	1,696	2.3	262	68,418	5,276	0.9
La Paz	10	33,375	59	14,895	48,329	6,737	13.9	1,682	3.5	164	39,746	4,833	0.8	10	39,746	227	15,092	55,065	4,858	8.8	1,751	3.2	404	48,052	5,507	0.9
El Alto	5	15,025	527	7,734	23,286	2,077	8.9	888	3.8	81	20,240	4,657	0.9	5	20,240	80	8,309	28,629	1,693	5.9	629	2.2	55	26,252	5,726	0.9
Cochabamba	7	15,092	11	8,105	23,208	4,797	20.7	863	3.7	68	17,480	3,315	0.8	7	17,480	3	3,597	21,080	1,785	8.5	238	1.1	9	19,048	3,011	0.9
Sucre	3	3,985	11	3,716	7,712	1,370	17.8	893	11.6	8	5,441	2,571	0.7	3	5,441	11	4,642	10,094	1,409	14.0	662	6.6	8	8,015	3,365	0.8
Tarja	3	3,581	10	2,732	6,323	721	11.4	364	5.8	40	5,198	2,108	0.8	3	5,198	19	3,197	8,414	723	8.6	646	7.7	25	7,020	2,805	0.8
Oruro	3	3,630	5	2,410	6,045	874	14.5	385	6.4	7	4,779	2,015	0.8	3	4,779	3	1,204	5,986	769	12.8	435	7.3	1	4,781	1,995	0.8
Potosí	3	2,483		2,039	4,522	500	11.1	823	18.2	1	3,198	1,507	0.7	3	3,198	3	3,162	6,363	790	12.4	1,055	16.6	57	4,461	2,121	0.7
Trinidad	2	6,621	73	3,486	10,180	1,748	17.2	323	3.2	131	7,978	5,090	0.8	2	7,978	76	3,563	11,617	3,052	26.3	214	1.8	72	8,279	5,809	0.7
Cobija	2	2,557	48	1,543	4,148	686	16.5	302	7.3	61	3,099	2,074	0.7	2	3,099	18	1,818	4,935	532	10.8	209	4.2		4,194	2,468	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>131,048</b>	<b>814</b>	<b>61,181</b>	<b>193,043</b>	<b>21,501</b>	<b>11.1</b>	<b>8,434</b>	<b>4.4</b>	<b>672</b>	<b>162,436</b>	<b>3,241</b>	<b>0.8</b>	<b>52</b>	<b>162,436</b>	<b>593</b>	<b>63,020</b>	<b>226,049</b>	<b>19,101</b>	<b>8.4</b>	<b>7,535</b>	<b>3.3</b>	<b>893</b>	<b>198,520</b>	<b>3,808</b>	<b>0.9</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2010 y 2011, editados y publicados por el Consejo de la Judicatura; nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio.

**CUADRO 2B. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN (con ajustes)**  
**Ciudades capital y El Alto: 2012 y 2013**

CIUDAD	2012													2013												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa o recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	12	68,418	220	16,791	85,429	8,648	10.1	1,987	2.3	328	74,466	7,119	0.9	16	74,466	144	32,992	107,602	14,404	13.4	2,943	2.7	1,470	88,785	6,725	0.8
La Paz	10	48,052	262	14,617	62,931	4,538	7.2	5,341	8.5	299	52,753	6,293	0.8	12	52,753	246	30,192	83,191	8,614	10.4	3,090	3.7	399	71,088	6,933	0.9
El Alto	6	26,252	35	7,443	33,730	1,405	4.2	665	2.0	84	31,576	5,622	0.9	7	31,576	82	23,012	54,670	3,778	6.9	920	1.7	80	49,892	7,810	0.9
Cochabamba	7	19,048	61	9,895	29,004	5,247	18.1	950	3.3	69	22,738	4,143	0.8	9	22,738	223	10,931	33,892	8,512	25.1	1,671	4.9	590	23,119	3,766	0.7
Sucre	3	8,015	11	4,727	12,753	2,281	17.9	625	4.9	15	9,832	4,251	0.8	4	9,832	17	7,427	17,276	5,021	29.1	1,729	10.0	31	10,495	4,319	0.6
Tarja	3	7,020	14	2,795	9,829	1,288	13.1	573	5.8	19	7,949	3,276	0.8	4	7,949	4	4,140	12,093	1,206	10.0	1,241	10.3	29	9,617	3,023	0.8
Oruro	3	4,781	5	3,132	7,918	1,507	19.0	513	6.5	11	5,887	2,639	0.7	5	5,887	13	3,376	9,276	1,730	18.7	1,349	14.5	8	6,189	1,855	0.7
Potosí	3	4,461		2,216	6,677	808	12.1	1,135	17.0		4,734	2,226	0.7	5	4,734		4,089	8,823	675	7.7	1,418	16.1	46	6,684	1,765	0.8
Trinidad	2	8,279	23	3,687	11,989	1,623	13.5	356	3.0	20	9,990	5,995	0.8	3	9,990	8	2,779	12,777	3,110	24.3	533	4.2	10	9,124	4,259	0.7
Cobija	2	4,194	10	2,162	6,366	1,158	18.2	211	3.3	13	4,984	3,183	0.8	4	4,984	14	2,317	7,315	9	0.1	545	7.5	61	6,700	1,829	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>198,520</b>	<b>641</b>	<b>67,465</b>	<b>266,626</b>	<b>28,503</b>	<b>10.7</b>	<b>12,356</b>	<b>4.6</b>	<b>858</b>	<b>224,909</b>	<b>4,475</b>	<b>0.8</b>	<b>69</b>	<b>224,909</b>	<b>751</b>	<b>121,255</b>	<b>346,915</b>	<b>47,059</b>	<b>13.6</b>	<b>15,439</b>	<b>4.5</b>	<b>2,724</b>	<b>281,693</b>	<b>4,228</b>	<b>0.8</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2012 y 2013, editados y publicados por el Consejo de la Magistratura; nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio. "Imput. Formal" = incluye imputaciones formales

e imputaciones directas.

## **b) Fase II. De la imputación a la *acusación formal*.**

Recordemos una vez más que la segunda etapa del proceso penal se abre con la imputación y concluye con la “acusación formal” o con el sobreseimiento del imputado o imputados; puede finalizar también con requerimiento fiscal para la aplicación de un criterio de oportunidad, suspensión condicional del proceso, prescripción, conciliación y otras modalidades. La información estadística disponible de esta fase se encuentra en el Cuadro 5, cuyos datos permiten medir el desempeño de los agentes del Ministerio Público y de los jueces de Instrucción en lo Penal. Las matrices anuales contienen las cantidades totales de imputaciones procesadas por los fiscales y de casos resueltos y la respectiva TRJ<sup>178</sup>.

Merece destacarse aquí que el volumen de trabajo de esta segunda etapa viene determinado por las decisiones de los fiscales al concluir la primera fase, de suerte que a mayor eficiencia en ésta, mayor carga procesal en la segunda etapa. Surge pues una interrogante: ¿será posible que este encadenamiento entre eficiencia y carga procesal esté operando como desincentivo en el trabajo de los fiscales? Urge el esclarecimiento de esta duda y, si fuera el caso, la implementación de medidas subsecuentes.

Debido a los bajos niveles de desempeño de los fiscales en la primera fase, el universo total de las investigaciones de la segunda etapa es sustancialmente menor al de aquella, conforme se constata al comparar las cargas procesales de las fases I y II del primer y último años del quinquenio estudiado, es decir la comparación del total de informes de inicio de investigaciones (fase I) con la suma global de las imputaciones procesadas en la fase II<sup>179</sup>: en 2006, el conjunto de fiscales capitalinos del país iniciaron un total de 68.254 investigaciones criminales (v. Cuadro 2), mientras que el año 2013 los inicios de investigación ascendieron hasta 208.517, lo que implica algo más del 200% de crecimiento durante los ocho años. En cambio en la fase II, el año 2006 condujeron las diligencias posteriores a 15.587 imputaciones formales, y en 2013 ascendieron a 32.369, que equivale a una tasa de incremento ligeramente por encima del 100%. Estas cifras muestran, precisamente, el ensanchamiento paulatino de la brecha entre los volúmenes de trabajo de una y otra fase. Teniendo presentes estas consideraciones, pasemos a analizar la información estadística.

---

<sup>178</sup> La TRJ en esta etapa aparece expresada con dos decimales, debido a que el universo de medición es más pequeño, en el que los detalles adquieren importancia.

<sup>179</sup> Recuérdese que el total de imputaciones atendidas resulta de sumar las imputaciones de la gestión anterior + las imputaciones directas + las imputaciones nuevas + las recibidas por excusa o recusación.

### **i. Las cuatro ciudades mayores del país.**

Al inicio del intervalo de tiempo estudiado (2006), los 68 fiscales de Santa Cruz de la Sierra dirigieron un total de 2.864 investigaciones posteriores a la imputación, de las cuales, con un nivel de eficiencia regular, lograron resolver 1.623 (= 57% y, por tanto, una TRJ de 0.43), el año 2013, empero, presos de una tendencia al deterioro que cubrió gran parte del período, los agentes del Ministerio Público de la capital oriental, cuyo número se incrementó a 73, dejaron subir su tasa de retención a 0.50, consecuencia del hecho de que concluyeron la fase de la imputación en sólo 2.164 casos de un total 4.304 imputaciones abiertas, mas no sin antes haber retrocedido en la retención judicial hasta 0,59 y 0,66 en 2010 y 2011.

Nótese, por otro lado que la base de cálculo de los anteriores porcentajes es el agregado de imputaciones formales atendidas anualmente y no la cantidad total de avisos de "inicio de investigación" que los propios fiscales comunican anualmente a los jueces cautelares. Al calcular de ese modo la TRJ, la mirada se dirige a lo hecho por los fiscales y no al conjunto de asuntos que esperaban su intervención, de suerte que para medir la eficiencia fiscal en términos reales, debe identificarse la mora en función de esas comunicaciones dirigidas a los jueces. Redimensionada la información, resulta inquietante conocer que los 1.623 casos concluidos en Santa Cruz el año 2006 y los 2.164 de 2013, representaban únicamente el 8.6% y el 2.0%, respectivamente, de las investigaciones abiertas por los fiscales. La sostenida pérdida de eficiencia de éstos, así, adquiere ribetes de gravedad. Los porcentajes sobre una y otra base de cálculo se encuentran en las matrices anuales que integran el Cuadro 6, desplegado más adelante.

La ciudad de La Paz, en cambio, en los primeros seis años fue escenario de una sostenida mejoría en el desempeño de los fiscales en las diligencias posteriores a la imputación, puesto que comenzaron con una TRJ de 0.6 y cerraron 2011 con 0,43, gracias a la elevación del número de imputaciones concluidas, entre ambos años, desde 1.290 a 2.496, pese, incluso, a que el número de operadores fiscales subiera apenas de 72 a 74. Lamentablemente, los años 2012 y 2013 la eficiencia fiscal disminuyó notablemente, al punto que registraron tasas de retención de 0,63 y 0,81. Ni que se diga si, como en el párrafo anterior, se cambia la base de cálculo, escenario en el que los investigadores paceños concluyeron la segunda fase en el 7.4% del total de indagaciones criminales en 2006, y apenas en el 3,6% en 2013 (v. Cuadro 6).



El recorrido de las cifras de El Alto muestran una situación semejante a la de La Paz: mejoría notable entre 2006 y 2011, al punto que la TRJ bajó de 0,62 a un modesto 16% al finalizar 2010, para disparar nuevamente la retención judicial hacia arriba en 2012 y 2013, cuando las tasas fueron del 73% y 77%, respectivamente. Y vistas las cosas desde la cumbre del total de procesos investigativos, los casos que cerraron la fase de la imputación representaron únicamente el 15.7% en 2006 y el 1.2% en 2013. Tal parece que las abultadas rcp y cpp de estos investigadores (v. Cuadro 4) y la ausencia de políticas correctivas por parte del Ministerio Público, terminaron por deteriorar la situación en la urbe alteña.

También Cochabamba mostró una tendencia similar en la evolución de la eficiencia fiscal: estabilidad y mejoría entre 2006 y 2010, con tasas aceptables, manteniéndose en 0,45 como promedio en ese quinquenio, y súbito aumento de la mora en las gestiones 2011 (64%), 2012 (76%) y 2013 (87%). No debe extrañar entonces que los números del Cuadro 6 muestren que el peso relativo de las imputaciones concluidas, referidas al conjunto de las abiertas, fue sólo del 11.8% en 2006 y que, no obstante, fue disminuyendo permanentemente a lo largo del período, hasta reducirse a un 2,6% en 2013.

## **ii. Las capitales de tamaño medio.**

Dentro de la relatividad de los datos, determinada por los disminuidos resultados de la etapa inicial, el desempeño del Ministerio Público en Sucre evolucionó positivamente entre 2006 y 2011, intervalo de tiempo en el que la TRJ pasó de casi el 60% (0.58) a un aceptable 36%, pero volvió a elevarse en los dos últimos años del período (2012 = 0,44 y 2013 = 0,68), reflejando así un comportamiento parecido a los de La Paz, El Alto y Cochabamba. Por otro lado, redimensionadas estas cifras en función de la carga procesal total, las 476 imputaciones que fueron concluidas en 2006 equivalían a un 14.2% del total de hechos delictivos sometidos a intervención fiscal, en tanto que los 465 casos que corrieron la misma suerte en 2013 representaban apenas el 3.6%. Esos magros resultados fueron alcanzados a pesar de que la capital del país cuenta con un número de fiscales mayor al de las otras ciudades que integran el subgrupo.

La evolución del desempeño fiscal en Oruro, como tendencia general, fue marcadamente deficitaria, ya que después de mantener un nivel relativamente aceptable en los dos primeros años (2006 = 48% y 2007 = 56%), la TRJ de los investigadores públicos orureños se ubicó entre 0,6 y 0.7, exceptuando un año. Vistos estos resultados desde el universo total de indagaciones abiertas en las gestiones en el lapso de tiempo bajo estudio, las



imputaciones que concluyeron en la fase II representaban las siguientes tasas anuales entre 2006 y 2013: 12.3%, 11.5%, 9.3%, 14.7%, 20%, 11%, 12% y 12% del total (v. Cuadro 6), las que comparadas con las de las otras capitales representarían una situación mejor, sin embargo, debe ponerse en tapete aquí la prevención realizada páginas atrás sobre las estadísticas en general y sobre las de Oruro en particular.

Potosí mantuvo tasas bajas de imputaciones inconclusas a lo largo de los cuatro primeros ejercicios anuales, sosteniendo la TRJ por debajo del 30%, pero, a partir de 2010 la mora fiscal se elevó desde el 56% hasta un abultado 76% en el año de cierre. Reinterpretados estos resultados con el enfoque global, las cifras entregadas por las matrices anuales del Cuadro 6 resultan reveladoras, según las cuales los fiscales potosinos habrían retrocedido en el porcentaje de imputaciones concluidas desde el interesante 41% del total de avisos de investigación emitidos en 2006, hasta un disminuido 6.5% en 2013, resultado de una caída tendencial a lo largo del intervalo de tiempo sometido a investigación. Por cierto, se trata de los mejores niveles de desempeño de los fiscales asentados en las capitales de departamento, exceptuando el año 2013, lo que no impidió que la tendencia al deterioro se consolidara. Debe recordarse también que la cpp de los fiscales potosinos y la de Cobija son las más bajas de los tres subconjuntos de ciudades estudiados (comparar los cuadros 4A, 4B y 4C. Si bien la cpp de los investigadores de la "Villa Imperial" de Potosí puede ayudar a comprender su desempeño positivo, no sucede lo mismo con la tendencia negativa: ¿cómo fue posible que con una cpp tan baja y una rcp moderada fuera decreciendo la eficiencia institucional de los fiscales potosinos? Este es un ejemplo elocuente de la presencia de debilidades en las funciones de control y supervisión del Ministerio Público y de los jueces cautelares.

La información de Tarija revela un comportamiento semejante al de Potosí: comienza con un nivel de mora fiscal más bien modesto (25%), lo mantiene así los tres siguientes años, incluso con disminuciones, pero desde 2010 comienza un ascenso tendencial de la TRJ hasta llegar a un preocupante 84% en 2013. De nada sirvió que la rcp y la cpp de los fiscales tarijeños sean bajas, indicadores estos que inducían a abrigar esperanzas de mejores resultados, pues entrañan condiciones institucionales favorables para mejorar los niveles de eficiencia. Esta realidad contradictoria se percibe mejor cuando se hace uso del enfoque integral, referido al total de avisos de investigación remitidos a los jueces cautelares, según el cual los fiscales tarijeños demostraron una eficiencia ascendente entre 2006 y 2008, cuando subió del 19.9% al 35.7% de imputaciones concluidas, para derrumbarse aceleradamente después, hasta el 5.1% en 2013.

### iii. Trinidad y Cobija.

Los datos de Trinidad y Cobija son sugerentes, especialmente los de la capital beniana, donde la TRJ inicial fue elevada, casi el 80%, conforme se desprende del Cuadro 5, seguida de un súbito descenso de la mora judicial en los dos años siguientes (33% y 21%), para luego comenzar a ascender nuevamente hasta ubicarse en 2011 y 2012 en niveles elevados y semejantes al inicial (75% y 81%), tal y como sucedió en gran parte del país. Estos cambios bruscos, acompañados de la paradoja entre una rcp baja y una cpp alta, de la que nos ocupamos antes<sup>180</sup>, exigen ser explicados exhaustivamente, para lo que debería practicarse un estudio especializado, tanto por parte del Ministerio Público como del Consejo de la Magistratura, e incluso el Tribunal Supremo. Mientras se realicen esas evaluaciones, cabe destacar aquí que, al parecer, las cifras de Trinidad constituyen un buen ejemplo de manipulación estadística basada en la disminución de la cantidad de casos pendientes de la gestión anterior, que tuvimos oportunidad de analizar páginas atrás. Nótese que los fiscales trinitarios atendieron, en 2006, un total de 1.240 imputaciones formales, de las cuales únicamente 255 fueron concluidas, por tanto, quedaron pendientes 985 ( $1.240 - 255 = 985$ ). No obstante, en la columna "Gest. anter." de 2007 figuran sólo 135 (ver Cuadro 5), ocasionando ello la subvaloración estadística de la carga procesal y, consecuentemente, la disminución de la TRJ a 0.33, cuando correspondía 0.73 si se inscribía el dato real.

Los agentes del Ministerio de Público de la capital pandina muestran también una secuencia harto irregular de la TRJ: 0.67 en 2006; disminuye a 0.36 en 2007; vuelve a subir hasta 0.47 el siguiente año; en 2009 se ubica en 0.09 (menos del 10%), nivel excepcionalmente bajo, e inexplicablemente, a partir de 2010, la mora fiscal se ubica en elevados niveles, entre el 60% y el 80%. También estos cambiantes datos justifican el diseño y aplicación de una auditoría técnica, además de encontrarse también presentes en Cobija indicios de manipulación estadística, aunque en este caso, a diferencia de las cifras trinitarias, la suplantación de números tiene un sentido inverso: el Cuadro 5 muestra que, en 2009, los fiscales de la norteña capital, sobre un total de 440 imputaciones formales, lograron cerrar 402 casos, dejando inconclusos, por tanto, 38 "cuadernos de investigación", sin embargo, en la gestión siguiente (2010) aparecen 273 investigaciones pendientes de la gestión anterior. ¿De dónde salieron esos 235 hechos criminales adicionales? Caben dos respuestas posibles: errores en la transcripción de los resultados de Cobija a la base de datos, o el desfase constituye la prueba de que, efectivamente, se realizaban y realizan

---

<sup>180</sup> Ver Cuadro 4C, *supra* pág. 104.

manipulaciones estadísticas. Sea como fuere, la auditoría se encuentra doblemente justificada.

Hasta aquí la revisión de la información disponible sobre la segunda etapa de los procesos penales en las nueve ciudades capital y en El Alto, toca ahora profundizar el análisis prestando atención a las formas de conclusión de las investigaciones criminales. Las planillas del Cuadro 6 recogen el detalle de todas las modalidades conclusivas.

Lo primero que debe destacarse respecto a la información del Cuadro 6 es que la evaluación de las vías conclusivas sirve para percibir la relación entre el contenido de las decisiones del Ministerio Público y de los jueces cautelares, por un lado, y las expectativas de los sujetos pasivos de los delitos (víctimas y damnificados), por otro lado, relación de la que, en gran medida, depende el nivel de aceptación social del sistema penal. Caben en esta línea de razonamiento tres escenarios posibles:

- E1. La mayoría de las denuncias de comisión de delitos son presentadas de buena fe por auténticas víctimas y damnificados. En este escenario la relación sería directa: a mayor número de denuncias que deriven en acusación formal y posterior condena, mayor satisfacción social con el sistema. O en términos negativos: estando justificadas las denuncias, una menor cantidad de acusaciones y condenas podría derivar en baja credibilidad social.
- E2. Las denuncias, o una gran mayoría de ellas, son formuladas de mala fe, buscando forzar otras acciones con la amenaza de un proceso penal. La relación en este supuesto sería inversa, puesto que mayor será la satisfacción social mientras menor sea el número de denuncias seguidas de acusación y condena, mostrando así efectividad en la protección de los derechos. En este escenario vale también la transposición de los términos, de suerte que mientras más grande sea el número de acusaciones formales arbitrarias menor tendería a ser la aceptación social del sistema.
- E3. Y la tercera posibilidad es la del escenario mixto, susceptible de configurarse a través de complejos entrecruzamientos de acciones de buena y mala fe, dando lugar a variaciones heterogéneas en el tiempo y a escenarios regionales también heterogéneos y cambiantes. Este escenario parece ser el que, primando condiciones normales, describiría mejor el comportamiento de los sistemas penales concretos.









Ahora bien, con la información disponible ¿cómo puede identificarse el escenario tendencialmente dominante en Bolivia? A ello nos conduce, precisamente, el estudio de las formas de conclusión de las investigaciones dirigidas por los fiscales, la orientación y el peso relativo de cada una de ellas, así como la relación entre las mismas. Ciertas formas de conclusión de las investigaciones dan la razón o tienden a coincidir con los intereses de los sujetos pasivos de los delitos (víctima y/o damnificado), mientras que otras se aproximan o propenden a identificarse con los de los imputados. Las “acusaciones formales” y la aplicación del “procedimiento abreviado” implican sintonía, total o parcial, con las expectativas de las personas afectadas por los ilícitos, en tanto que siete modalidades de conclusión de las investigaciones entrañan decisiones favorables para los imputados o benignas para ellos; estas son: “sobreseimiento”, aplicación de “criterios de oportunidad”, “suspensión condicional del proceso”, “conciliación”, declaración de “excepciones” probadas, cierre de la investigación por “prescripción” y “conclusión por vencimiento del plazo”.

Con estos criterios y en base a los datos de las tablas anteriores se construyeron los Cuadros 7A y 7B para facilitar la identificación de la relación de predominancia entre las modalidades conclusivas que dan la razón o tienden a coincidir con los sujetos pasivos, identificadas como subconjunto A, y las formas de finalización que se aproximan o propenden a identificarse con los imputados, aglutinadas en el subconjunto B de los cuadros<sup>181</sup>. La predominancia de A o B en el tiempo constituye un indicador firme de la orientación principal de las decisiones de los agentes del Ministerio Público, sea pro-víctimas o favorable a los imputados.

Resulta francamente revelador el contenido del cuadro 7A: exceptuando a la ciudad de Santa Cruz, en las nueve ciudades restantes B es mayor que A en la gran mayoría de los años, salvando relaciones inversas aisladas en las ciudades de Cochabamba (2011), El Alto (2007), Oruro (2012), Tarija (2013), Cobija (2012) y Trinidad en dos gestiones. Dicho de otro modo, el cuadro revela que, a lo largo de los ocho años, las decisiones de los fiscales fueron predominantemente favorables o tendieron a identificarse con los imputados, consecuentemente:  $A < B$  ó  $B > A$ . Y para entender lo sucedido en Santa Cruz debe prestarse atención a las cantidades significativas de investigaciones que quedaron en la columna “Otros” del Cuadro 6, es decir los casos que no entran en A ni en B porque figuran entre las imputaciones concluidas sólo por conversión de la naturaleza de la acción penal o por haber

---

<sup>181</sup> Los datos que conforman los subconjuntos A y B resultan de la suma de las cifras que denotan el peso relativo de las diferentes modalidades conclusivas detalladas en las matrices anuales del Cuadro 6.



sido remitidas a otro despacho a raíz de una excusa o recusación, lo que distorsiona el desempeño judicial.

CUADRO 7A. RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES																
Ciudades capital y El Alto: 2006 a 2013 (% sobre inicio de investigaciones)																
Ciudad	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Santa Cruz	3.7	4.0	4.1	2.1	3.3	2.7	1.9	1.4	2.0	1.0	1.2	0.9	1.3	0.8	0.8	0.5
La Paz	2.7	4.4	2.8	3.3	3.0	6.8	3.0	5.7	2.6	4.8	2.8	5.5	2.9	3.1	1.0	1.9
Cochabamba	3.9	7.4	4.4	4.8	3.6	5.0	2.6	4.2	2.2	3.9	1.2	1.1	0.8	1.7	0.6	1.1
El Alto	6.9	14.8	5.1	4.3	3.1	5.4	2.9	5.6	2.9	6.5	1.6	3.0	0.2	1.5	0.2	0.8
<b>Promedio</b>	<b>4.3</b>	<b>7.7</b>	<b>4.1</b>	<b>3.6</b>	<b>3.3</b>	<b>5.0</b>	<b>2.6</b>	<b>4.2</b>	<b>2.4</b>	<b>4.1</b>	<b>1.7</b>	<b>2.6</b>	<b>1.3</b>	<b>1.8</b>	<b>0.7</b>	<b>1.1</b>
Sucre	2.0	11.7	2.8	10.8	1.7	11.4	2.2	9.2	2.9	8.6	2.2	7.4	1.8	4.8	0.9	1.8
Oruro	2.7	9.5	2.4	8.7	1.8	7.5	2.4	12.1	3.0	16.9	1.9	8.7	5.1	5.0	3.9	7.6
Tarija	6.9	11.2	9.3	18.5	7.7	26.2	5.2	13.6	3.5	8.1	2.2	9.3	3.3	10.5	2.8	1.9
Potosí	13.8	27.0	9.5	22.5	12.4	26.5	5.0	23.0	4.5	17.0	2.4	11.4	2.6	13.8	2.8	3.1
<b>Promedio</b>	<b>6.4</b>	<b>14.9</b>	<b>6.0</b>	<b>15.1</b>	<b>5.9</b>	<b>17.9</b>	<b>3.7</b>	<b>14.5</b>	<b>3.5</b>	<b>12.6</b>	<b>2.18</b>	<b>9.2</b>	<b>3.2</b>	<b>8.5</b>	<b>2.6</b>	<b>3.61</b>
Trinidad	1.9	3.4	3.6	6.8	4.2	6.8	4.1	4.0	2.2	2.9	1.4	1.8	1.7	0.7	1.2	2.0
Cobija	4.0	9.6	5.6	7.1	3.1	4.9	4.0	5.4	3.3	4.2	2.0	4.1	2.2	1.2	0.9	1.3
<b>Promedio</b>	<b>3.0</b>	<b>6.5</b>	<b>4.6</b>	<b>7.0</b>	<b>3.7</b>	<b>5.9</b>	<b>4.1</b>	<b>4.7</b>	<b>2.8</b>	<b>3.6</b>	<b>1.70</b>	<b>3.0</b>	<b>2.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.7</b>
<b>Promedio nacional</b>	<b>4.5</b>	<b>9.7</b>	<b>4.9</b>	<b>8.6</b>	<b>4.3</b>	<b>9.6</b>	<b>3.5</b>	<b>7.8</b>	<b>2.9</b>	<b>6.7</b>	<b>1.86</b>	<b>4.9</b>	<b>2.2</b>	<b>3.7</b>	<b>1.43</b>	<b>2.11</b>

FUENTE: Cuadro 6, elaborado con datos oficiales. **NOTA:** A = porcentajes de acusaciones formales + procedimientos abreviados;  
 B = porcentajes de sobreseimientos + criterios de oportunidad + suspensión condicional del proceso + conciliación + excepciones + prescripción + conclusión por vencimiento de plazo.

Pero, ¿qué representan los porcentajes del cuadro? Los datos están calculados en función del total de inicio de investigaciones comunicadas por los fiscales a los jueces cautelares (columna 1 del Cuadro 6), de manera que, por ejemplo, en 2006, los agentes del Ministerio Público de Santa Cruz concluyeron la fase II de los procesos criminales en sintonía, total o parcial, con los intereses de las víctimas y/o damnificados en sólo el 3.7% de los casos abiertos (A), y en el 4% de los casos bajo una modalidad más cercana a las expectativas de los imputados (B), vale decir que los casos concluidos de estas maneras fueron ligeramente más numerosos que los de la otra dirección. En el Cuadro 6 aparecen las cantidades en números absolutos, los que nos dicen que los fiscales cruceños concluyeron 701 imputaciones en sentido A y 759 bajo las modalidades B. Estos porcentajes y las cantidades subyacentes se redujeron aún más en 2013, gestión en la que sólo el 0.8% de las indagaciones criminales anunciadas llegaron a acusación formal o aplicaron procedimiento abreviado (A) y en el 0.5% de los casos optaron por cualquiera de las vías agrupadas en B.

Veamos otros dos ejemplos. Analizando los datos de la ciudad de La Paz se comprueba que a lo largo de los ocho años estudiados, las modalidades de conclusión de los fiscales muestran siempre la relación  $B > A$  y en proporciones bajísimas, siempre por debajo del

10%. Los fiscales de la ciudad de Sucre, pese a que en ella reside la Fiscalía General del Estado, entregaron porcentajes con la misma tendencia que la de los paceños: B siempre mayor que A, con la particularidad de que las decisiones proclives a los imputados son sustancialmente mayores a las de La Paz.

En suma, los cuadros 6 y 7A nos entregan evidencia de que, en efecto, en la fase II de los juicios penales, las decisiones del Ministerio Público en el conjunto del país tendencialmente fueron benignas con los imputados, tal y como se desprende de los promedios de cada uno de los subconjuntos de ciudades y del promedio nacional. Adicionalmente, los datos de ambos cuadros nos revelan también que el desempeño fiscal se ubicó en niveles extraordinariamente bajos, hecho en el que los jueces cautelares tuvieron corresponsabilidad porque, a todas luces, no cumplieron sus obligaciones de control sobre las acciones de los fiscales.

Contra esta afirmación, no faltará quien alegue que resulta exagerado medir el desempeño judicial y la orientación predominante de las decisiones en la fase II sobre la base del total de inicio de investigaciones, y que deberían calcularse esos indicadores sólo en función de las imputaciones efectivamente atendidas por los fiscales y jueces cautelares. Pues bien, para quien quiera adoptar este criterio, la columna 2 y los porcentajes subsecuentes (resaltados con celeste) del Cuadro 6 nos entregan la información para medir el desempeño judicial tomando como base únicamente el total de imputaciones atendidas, y el Cuadro 7B contiene la información para visualizar la relación entre las modalidades A y B de cierre de la fase II.

Naturalmente, los datos del cuadro son de magnitudes mayores, debido a que la base de cálculo es menor, sin que, empero, se altere la marcada tendencia favorable a los imputados de las decisiones de los fiscales en el conjunto del país. La comparación de los cuadros 7A y 7B muestra eso: las inecuaciones entre las celdas A y B del Cuadro 7B son exactamente las mismas que las del Cuadro 7A, aunque, repetimos, con magnitudes mayores.

En la perspectiva del desempeño judicial, empero, los datos del Cuadro 7B son más elocuentes que los de su antecesor, como lo demuestra, por ejemplo, la información de Sucre, donde, en 2006, un ínfimo 6% de las imputaciones formales atendidas concluyeron en acusación formal o con aplicación del procedimiento abreviado (A), versus el 34.7% de casos que concluyeron con modalidades B, y así, sucesivamente, todos los años hasta 2012. No cabe duda, el desempeño fiscal fue bajísimo y las decisiones favorecieron mayoritariamente a los imputados.

CUADRO 7B. RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES																
Ciudades capital y El Alto: 2006 a 2013 (% sobre imputaciones atendidas)																
Ciudad	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Santa Cruz	24.5	25.7	29.2	16.0	25.8	21.5	18.4	13.5	20.4	10.1	15.5	10.1	19.7	12.0	12.5	9.6
La Paz	14.7	24.3	20.6	25.1	14.9	32.7	23.0	43.5	17.5	31.6	15.5	29.1	13.9	15.0	5.4	10.9
Cochabamba	17.9	32.8	25.3	26.8	21.6	29.6	17.0	28.3	17.1	30.5	14.3	13.8	6.7	15.3	2.5	4.4
El Alto	16.7	19.1	25.7	22.4	21.0	36.2	21.7	41.0	13.3	29.0	16.2	31.1	2.8	21.4	4.4	11.0
<b>Promedio</b>	<b>18.5</b>	<b>25.5</b>	<b>25.2</b>	<b>22.6</b>	<b>20.8</b>	<b>30.0</b>	<b>20.0</b>	<b>31.6</b>	<b>17.1</b>	<b>25.3</b>	<b>15.4</b>	<b>21.0</b>	<b>10.8</b>	<b>15.9</b>	<b>6.2</b>	<b>9.0</b>
Sucre	6.0	34.7	13.6	52.2	10.1	62.9	14.2	58.6	12.3	36.5	13.6	49.0	15.0	40.3	4.9	9.6
Oruro	11.4	40.5	9.4	33.4	6.6	26.8	6.4	33.0	8.9	49.8	6.4	28.9	17.0	16.6	9.1	17.6
Tarija	26.1	42.1	28.2	56.1	18.2	62.3	16.4	42.6	14.2	32.2	6.3	26.5	10.7	35.1	7.0	4.7
Potosí	22.8	44.4	20.8	49.7	23.5	50.2	14.8	67.6	8.7	32.9	5.6	27.7	4.2	22.3	8.5	9.3
<b>Promedio</b>	<b>16.6</b>	<b>40.4</b>	<b>18.0</b>	<b>47.9</b>	<b>14.6</b>	<b>50.6</b>	<b>13.0</b>	<b>50.5</b>	<b>11.0</b>	<b>37.9</b>	<b>8.0</b>	<b>33.0</b>	<b>11.7</b>	<b>28.6</b>	<b>7.4</b>	<b>10.3</b>
Trinidad	7.4	13.2	22.5	42.6	25.0	40.9	24.1	23.4	17.4	24.3	13.9	18.5	14.5	7.0	4.3	7.1
Cobija	9.6	22.6	27.9	35.9	14.1	20.8	22.5	31.1	12.0	15.6	13.0	25.9	19.0	12.4	5.3	8.7
<b>Promedio</b>	<b>8.5</b>	<b>17.9</b>	<b>25.2</b>	<b>39.3</b>	<b>19.6</b>	<b>30.9</b>	<b>23.3</b>	<b>27.3</b>	<b>14.7</b>	<b>20.0</b>	<b>13.5</b>	<b>22.2</b>	<b>16.8</b>	<b>9.7</b>	<b>4.8</b>	<b>7.9</b>
<b>Promedio nacional</b>	<b>14.5</b>	<b>27.9</b>	<b>22.8</b>	<b>36.6</b>	<b>18.3</b>	<b>37.1</b>	<b>18.8</b>	<b>36.4</b>	<b>14.3</b>	<b>27.7</b>	<b>12.3</b>	<b>25.4</b>	<b>13.1</b>	<b>18.1</b>	<b>6.13</b>	<b>9.06</b>

**FUENTE:** Cuadro 6, elaborado con datos oficiales. **A** = porcentajes de acusaciones formales + procedimientos abreviados;  
**B** = porcentajes de sobreseimientos + criterios de oportunidad + suspensión condicional del proceso + conciliación + excepciones + prescripción + conclusión por vencimiento de plazo.

Ahora bien, retomemos los escenarios posibles E1, E2 y E3 identificados párrafos atrás: en cada uno de ellos las relaciones entre A y B estarán marcadas por signos diferentes. En el escenario E1 (denuncias de buena fe), debería verificarse  $A > B$ , puesto que las denuncias son presentadas por víctimas y damnificados reales y auténticos, por tanto, si en este escenario se diera  $A < B$ , tendería a generarse, más pronto que tarde, una corriente de insatisfacción social sobre el sistema penal.

En el escenario E2 (denuncias de mala fe) debería constatarse que  $A < B$ , puesto que las investigaciones contribuirán a develar los contenidos artificiales de las denuncias. Pero, si en este contexto se diera que  $A > B$ , la insatisfacción social no se dejaría esperar. Contrastando con este razonamiento, los cuadros 7A y 7B evidentemente no configuran matrices donde  $A > B$ , sino, al contrario, una tabla en la que predomina que  $A < B$ , pero acompañada por una fuerte corriente de insatisfacción social, por tanto, ésta debe tener una causa distinta a la predominancia de denuncias de mala fe seguidas de acusaciones arbitrarias.

En el escenario E3 (mixto), por definición heterogéneo en el tiempo y en el espacio, la característica dominante sería la combinación y entrecruzamiento de puntos donde  $A > B$ , otros donde  $A < B$  (ó  $B > A$ ) y la presencia de segmentos con  $A = B$ . Está claro que los cuadros

7 tampoco configuran este escenario, dado que contienen matrices relativamente homogéneas, en la que la relación  $A < B$  es predominante.

La conclusión final resulta obvia: los cuadros 7A y 7B, en realidad, describen un escenario del tipo E1 en el que, empero, por deficiencias de los servicios de justicia, predomina  $A < B$ , lo que implica una fuerte y constante afectación a los intereses de los sujetos pasivos de los delitos. Pareciera tratarse, por tanto, de un escenario E1 invertido o en versión negativa.

En suma, la información estadística disponible demuestra que la fuerte corriente de opinión contraria a los servicios de justicia que predomina hoy en la sociedad, tiene asidero en la realidad. Tal parece que la reforma procesal penal no sólo no ha entregado los resultados esperados, sino que, peor aún, ha configurado en Bolivia un escenario en el que ni el Ministerio Público ni los jueces están ofreciendo respuestas aceptables a las personas afectadas por los delitos. Corregir esta situación es uno de los desafíos mayores que tiene hoy la justicia boliviana.

Pero, veamos a continuación qué dicen las estadísticas sobre el funcionamiento de la tercera etapa de los procesos penales.

### **c) Fase III. De la acusación formal a la sentencia.**

Esta fase se abre a querrela de la o las personas afectadas por un delito de acción privada o cuando el fiscal, en su informe en conclusiones, acusa formalmente a una o varias personas por la comisión de determinados delitos, y se tramita ante un Juez de Sentencia o ante un Tribunal de Sentencia, dependiendo de la naturaleza y gravedad del delito.

Los jueces de sentencia son competentes para conocer y fallar en "delitos de acción privada" y en "delitos de acción pública" cuya pena máxima no exceda los cuatro años de privación de libertad. Por su lado, los tribunales de sentencia<sup>182</sup> están autorizados "para conocer la sustanciación y resolución del juicio en todos los delitos de acción pública", exceptuando los de menor gravedad cuya dilucidación corresponde a los jueces unipersonales<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Los tribunales de sentencia estaban integrados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos hasta el mes de noviembre de 2014, y a partir del mes de diciembre, por disposición de la Ley 586 de "Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal", se encuentran compuestos por tres jueces técnicos.

<sup>183</sup> Por determinación del Código de Procedimiento Penal:

Quince formas de finalización de esta etapa registran las estadísticas judiciales: sentencia condenatoria o absolutoria, sentencia mixta, desistimiento, retractación, abandono, conciliación, objeción de querrela aceptada, desestimación de la acción penal, excepciones declaradas probadas, prescripción, declinatoria de competencia, excusa, recusación y vencimiento del plazo máximo. Considerando que se trata de un abanico grande de posibilidades, cuyo tratamiento se torna dificultoso, se optó por agrupar varias de esas modalidades en subconjuntos, que serán identificados al analizar las cifras concretas.

Con estas precisiones metodológicas adicionales, además de las hasta aquí utilizadas, abordaremos el estudio de la información disponible generada por los jueces de sentencia, primero, y por los tribunales de sentencia, después.

### **i. Jueces de Sentencia.**

Interesante aproximación a los resultados de los jueces de sentencia se consigue a través del Cuadro 8, que contiene elementos para la valoración del desempeño de estos juzgadores unipersonales en las nueve capitales de departamento y El Alto, siempre durante los ocho años estudiados.

#### **i.i. Las cuatro ciudades del eje geográfico central.**

En los juzgados de sentencia de las ciudades de Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba se procesan, cada año, entre el 80 y el 85% del total de juicios criminales conocidos por este

- 
- a) son *delitos de acción privada*, sin intervención del Ministerio Público, "el giro de cheque en descubierto, giro defectuoso de cheque, desvío de clientela, corrupción de dependientes, apropiación indebida, abuso de confianza, los delitos contra el honor, destrucción de cosas propias para defraudar, defraudación de servicios o alimentos, alzamiento de bienes o falencia civil, despojo, alteración de linderos, perturbación de posesión y daño simple" (artículo 20).
  - b) se conceptúan *delitos de acción pública a instancia de parte* el "abandono de familia, incumplimiento de deberes de asistencia, abandono de mujer embarazada, corrupción de mayores y proxenetismo" (artículo 19, modificado mediante la Ley 348).
  - c) los demás delitos que figuran en el Código Penal y otras leyes son entendidos como *delitos de acción pública* (artículo 20 *in fine* y artículo 90 de la Ley 348).





<b>CUADRO 8. DESEMPEÑO DE LOS JUZGADOS DE SENTENCIA</b>																
Ciudades capital y El Alto: 2012 y 2013																
CIUDAD	2,012								2,013							
	nj	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	Resueltas	Pendientes	TRJ	nj	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	Resueltas	Pendientes	TRJ
<b>Santa Cruz</b>	8	2,889	1,056	107	4,052	613	3,439	0.85	8	1,873	2,302	134	4,309	817	3,492	0.81
Acción privada		2,103	867	34	3,004	542	2,462	0.82		1,559	2,023	44	3,626	686	2,940	0.81
Acción pública a instancia		111	82	37	230	10	220	0.96		314	279	90	683	131	552	0.81
Acción pública		675	107	36	818	61	757	0.93					0		0	
<b>La Paz</b>	6	1,268	773	69	2,110	836	1,274	0.60	6	1,079	904	60	2,043	845	1,198	0.59
Acción privada		1,042	702	22	1,766	717	1,049	0.59		917	859	47	1,823	780	1,043	0.57
Acción pública a instancia		47	19	14	80	26	54	0.68		162	45	13	220	65	155	0.70
Acción pública		179	52	33	264	93	171	0.65					0		0	
<b>El Alto</b>	4	544	348	17	909	358	551	0.61	4	452	450	14	916	564	352	0.38
Acción privada		451	342	15	808	324	484	0.60		447	447	11	905	561	344	0.38
Acción pública a instancia		7	0	0	7	5	2	0.29		5	3	3	11	3	8	0.73
Acción pública		86	6	2	94	29	65	0.69					0		0	
<b>Cochabamba</b>	4	1,006	551	39	1,596	537	1,059	0.66	5	1,454	1,627	58	3,139	2,212	927	0.30
Acción privada		937	521	38	1,496	513	983	0.66		1378	1,582	54	3,014	2,160	854	0.28
Acción pública a instancia		2	10	0	12	4	8	0.67		76	45	4	125	52	73	0.58
Acción pública		67	20	1	88	20	68	0.77					0		0	
<b>Sucre</b>	2	79	222	5	306	240	66	0.22	2	68	190	6	264	189	75	0.28
Acción privada		59	211	5	275	235	40	0.15		54	184	1	239	175	64	0.27
Acción pública a instancia		1	0	0	1	1	0	0.00		14	6	5	25	14	11	0.44
Acción pública		19	11	0	30	4	26	0.87					0		0	
<b>Tarija</b>	2	431	341	3	775	172	603	0.78	2	424	253	0	677	305	372	0.55
Acción privada		343	261	3	607	118	489	0.81		424	251	0	675	304	371	0.55
Acción pública a instancia		0	0	0	0	0	0			0	2	0	2	1	1	0.50
Acción pública		88	80	0	168	54	114	0.68					0		0	
<b>Oruro</b>	2	110	151	4	265	76	189	0.71	2	189	143	2	334	206	128	0.38
Acción privada		94	116	4	214	53	161	0.75		161	109	2	272	167	105	0.39
Acción pública a instancia		1	0	0	1	1	0	0.00		28	34	0	62	39	23	
Acción pública		15	35	0	50	22	28	0.56					0		0	
<b>Potosí</b>	2	372	335	9	716	307	409	0.57	2	351	338	9	698	203	495	0.71
Acción privada		248	320	2	570	255	315	0.55		341	333	9	683	194	489	0.72
Acción pública a instancia		4	7	0	11	0	11	1.00		10	5	0	15	9	6	
Acción pública		120	8	7	135	52	83	0.61					0		0	
<b>Trinidad</b>	2	230	69	0	299	25	274	0.92	2	296	126	5	427	49	378	0.89
Acción privada		220	67	0	287	25	262	0.91		292	121	0	413	44	369	0.89
Acción pública a instancia		6	0	0	6	0	6	1.00		4	5	5	14	5	9	0.64
Acción pública		4	2	0	6	0	6	1.00					0		0	
<b>Cobija</b>	1	38	95	0	133	106	27	0.20	1	17	90	2	109	82	27	0.25
Acción privada		37	95	0	132	105	27	0.20		17	90	2	109	82	27	0.25
Acción pública a instancia		1	0	0	1	1	0	0.00		0	0	0	0	0	0	
Acción pública		0	0	0	0	0	0						0		0	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>33</b>	<b>6,967</b>	<b>3,941</b>	<b>253</b>	<b>11,161</b>	<b>3,270</b>	<b>7,891</b>	<b>0.71</b>	<b>34</b>	<b>6,203</b>	<b>6,423</b>	<b>290</b>	<b>12,916</b>	<b>5,472</b>	<b>7,444</b>	<b>0.58</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2012 y 2013, editados y publicados por el Consejo de la Magistratura.

nj = número de jueces; TRJ = Tasa de Retención Judicial. **Nota:** Los delitos de acción pública no figuran en el Anuario Estadístico Judicial de 2013.



tipo de juzgadores del país<sup>184</sup>, de manera que los problemas de este subconjunto tienen un peso sobresaliente en el cuadro nacional, por lo que, a la hora de diseñar y aplicar las soluciones deberá prestarse atención especial a estas cuatro grandes ciudades.

Sobresale en el Cuadro 8, la cantidad holgadamente mayor de juicios de acción privada (**dap**), en proporciones que van desde dos tercios hasta nueve décimos del total de procesos atendidos, salvo el cómputo aislado de Tarija de 2008. Visto el tema del lado opuesto y poniendo en tapete la sensación generalizada de fuerte inseguridad ciudadana en Bolivia, llama la atención el bajo “aporte” a la carga procesal de los delitos de acción pública (**dapub**)<sup>185</sup>, aunque con menos intensidad en Santa Cruz de la Sierra, donde este tipo de delitos revelan frecuencias un tanto más altas. No debe extrañar, por tanto, que también la gran mayoría de resoluciones conclusivas se emitieran en procesos por **dap**. A manera de ejemplo, véase como, el año 2012, en Santa Cruz de un total de 613 casos concluidos, 542 eran por **dap**, en la ciudad de La Paz de 836 decisiones finales emitidas, 717 correspondieron a acciones privadas, por su parte, en Cochabamba, la relación fue de 513 juicios acabados sobre un total de 537 y, por último, en El Alto, los jueces emitieron una cifra global de 358 sentencias y resoluciones finales, de las cuales nada menos que 324 cerraron procesos por **dap**.

Como regla general, en los juicios por **dap** la tasa de retención judicial fue elevada en las cuatro grandes ciudades, con algunas excepciones puntuales en Cochabamba y El Alto, conforme se desprende de los datos del cuadro. La evolución de la TRJ de los jueces de sentencia cruceños confirma esta apreciación: comienzan en 2006 con una mora judicial del 51%, la que fue creciendo a lo largo del período hasta llegar al 82% en 2011 y 2012. Debe dejarse dicho aquí que no se puede incluir 2013 en el análisis porque, increíblemente, los **dapub** no figuran en el *Anuario Estadístico Judicial* de ese año. Los jueces paceños, por su parte, mantuvieron también una retención superior al 59%, excepción hecha del año 2011. Si bien los juzgados unipersonales de El Alto y Cochabamba mostraron recorridos más irregulares de sus indicadores de mora judicial, con subidas y bajadas, se percibe siempre una tendencia a ubicar los casos no resueltos en niveles por encima del 55%. Parte de la explicación de esos resultados se encuentra en la baja cantidad de jueces en cada una de las ciudades (ver la primera columna de la izquierda de las matrices, titulada “nj”): en 2013

---

<sup>184</sup> La carga procesal de estas cuatro ciudades (6.568 juicios) se acercó al 85% del total nacional en 2006. En los siguientes siete años la incidencia fue del 83.5%, 81.4%, 82.1%, 82%, 80,5%, 77.6% y 80.6%, respectivamente.

<sup>185</sup> De aquí en adelante designaremos a los delitos de acción privada como **dap**, a los delitos de acción pública: **dapub**, y a los delitos de acción pública a instancia de parte: **dapip**.

existían ocho jueces de sentencia en Santa Cruz, seis en la ciudad de La Paz, apenas cuatro en El Alto y cinco en Cochabamba.

Considerando que las cantidades de dapub fueron notoriamente menores, sorprende que las TRJ más altas se hubieran registrado en los juicios sustanciados a raíz de su comisión, conforme se desprende de los datos del Cuadro 9, los que develan que efectivamente, todos los años, en las cuatro ciudades la TRJ de los dapub es de las más altas, exceptuando a Cochabamba en 2007.

CUADRO 9. CASOS RESUELTOS POR TIPO DE DELITOS																	
Capitales del eje geográfico central. 2006 - 2009																	
CIUDAD	Tipos delitos	2006				2007				2008				2009			
		Resuelt.	Total resuelt.	%	TRJ	Resuelt.	Total resuelt.	%	TRJ	Resuelt.	Total resuelt.	%	TRJ	Resuelt.	Total resuelt.	%	TRJ
SANTA CRUZ	dap	464		78.8	0.51	416		74.7	0.61	331		79.0	0.72	432		78.5	0.75
	dapip	3	589	0.5	0.79	5	557	0.9	0.78	15	419	3.6	0.87	7	550	1.3	0.72
	dapub	122		20.7	0.85	136		24.4	0.85	73		17.4	0.90	111		20.2	0.88
LA PAZ	dap	799		97.0	0.70	477		89.2	0.83	868		89.9	0.61	1,170		90.7	0.59
	dapip	11	824	1.3	0.89	24	535	4.5	0.83	23	966	2.4	0.88	24	1,290	1.9	0.58
	dapub	14		1.7	0.95	34		6.4	0.90	75		7.8	0.76	96		7.4	0.76
EL ALTO	dap	409		92.5	0.39	394		90.0	0.61	420		90.7	0.46	519		95.2	0.51
	dapip	13	442	2.9	0.86	13	438	3.0	0.72	9	463	1.9	0.81	3	545	0.6	0.88
	dapub	20		4.5	0.77	31		7.1	0.88	34		7.3	0.80	23		4.2	0.92
COCHABAMBA	dap	473		89.8	0.39	469		85.0	0.48	420		90.7	0.61	595		91.4	0.58
	dapip	24	527	4.6	0.27		552		1.00	2	463	0.4	0.95		651		1.00
	dapub	30		5.7	0.71	83		15.0	0.56	41		8.9	0.77	56		8.6	0.76

FUENTE: Cuadro 8, basado en estadísticas oficiales.

CUADRO 9. CASOS RESUELTOS POR TIPO DE DELITOS													
Capitales del eje geográfico central. 2010 - 2012													
CIUDAD	Tipos delitos	2010				2011				2012			
		Resuelt.	Total resuelt.	%	TRJ	Resuelt.	Total resuelt.	%	TRJ	Resuelt.	Total resuelt.	%	TRJ
SANTA CRUZ	dap	459		81.2	0.80	515		84.7	0.82	542		88.4	0.82
	dapip	4	565	0.7	0.94	9	608	1.5	0.92	10	613	1.6	0.96
	dapub	102		18.1	0.90	84		13.8	0.89	61		9.95	0.93
LA PAZ	dap	1,083		87.7	0.62	983		88.6	0.49	717		85.8	0.59
	dapip	17	1,235	1.4	0.64	49	1,109	4.4	0.51	26	836	3.1	0.68
	dapub	135		10.9	0.55	77		6.9	0.75	93		11.1	0.65
EL ALTO	dap	393		93.8	0.50	299		93.7	0.64	324		90.5	0.60
	dapip	3	419	0.7	0.86	0	319	0.0	1.00	5	358	1.4	0.29
	dapub	23		5.5	0.88	20		6.3	0.88	29		8.1	0.69
COCHABAMBA	dap	1,000		95.4	0.45	969		96.7	0.51	513		95.5	0.66
	dapip	18	1,048	1.7	0.25	9	1,002		0.18	4	537	0.7	0.67
	dapub	30		2.9	0.71	24		2.4	0.71	20		3.7	0.77

FUENTE: Cuadro 8, basado en estadísticas oficiales.

En efecto, los datos de los cuadros permiten visualizar dos hechos reveladores: la disminuida cantidad de fallos emitidos por los jueces de sentencia en juicios por dapub y,

consecuencia de ello, una mora judicial elevada en esos casos. Comentemos las cifras de dos ciudades: en Santa Cruz, donde al parecer la participación de los dapub en los fallos fue mayor al iniciar el intervalo de tiempo estudiado (20.7% en 2006, 24.4% en 2007, etc.), la retención judicial en esos juicios siempre estuvo por encima del 85%. Y en El Alto, cuyos jueces aportaron con sólo el 8.1% de fallos en procesos por dapub en el mejor de sus registros (v. 2012), naturalmente la TRJ fue también elevada.

En sus contextos, La Paz y Cochabamba muestran resultados semejantes, por lo que una interrogante salta inevitablemente: ¿qué factores influyeron para esos resultados? Entre las razones que tienen que ver con ello figuran el hecho de que en los juicios por delitos de acción privada las víctimas y damnificados tienen un rol más activo, imprimiéndole al proceso una dinámica mayor, en cambio en los dapub la velocidad de la sustanciación judicial está vinculada a las acciones de los fiscales, los que, por diversas razones, conforme constatamos páginas atrás, adolecen de una lentitud manifiesta. A estos dos factores, por otro lado, seguramente se suman las condiciones en las que operan los juzgadores, carentes de infraestructura inadecuada, bajo nivel del soporte tecnológico de sus despachos e inadecuada organización del tiempo útil.

#### **i.ii. Sucre, Tarija, Oruro y Potosí.**

Mejor desempeño de los jueces de sentencia de Sucre es lo que se desprende del Cuadro 8, cuya TRJ recién en 2011 y 2012 arrojó cifras rojas. Al respecto, dos datos relevantes merecen ser destacados: uno, la mora judicial global de estos juzgadores públicos (la que mide a los tres tipos de acciones en conjunto) en ningún momento fue superior al 30%, ni siquiera en las dos últimas gestiones consideradas, cuando los dapub se remontaron por encima del 70% de mora judicial, y dos, la mayor eficiencia en dap, juicios que habrían sido atendidos y resueltos con más agilidad, según enseñan sus TRJ anuales, sin importar su peso mayor en la carga procesal<sup>186</sup>.

Los datos de Tarija muestran un cuadro de evidente retardación de justicia en los juicios por dapub durante los años estudiados, dado que en 2006 registró un 71% de mora judicial y en 2012 un 68%, después de situarse en cotas más altas, como en 2010 cuando la retención llegó al 89%. Sobresale también en esta capital la relación inversa entre la baja cantidad de dapip y su TRJ: en 2006 se registró el ingreso de solamente un juicio por delitos de ese tipo,

---

<sup>186</sup> Según los datos del Cuadro 8, la TRJ anual de los jueces de sentencia de Sucre en los delitos de acción privada fue: 2006 = 0.16; 2007 = 0.21; 2008 = 0.10; 2009 = 0.26; 2010 = 0.23; 2011 = 0.23; 2012 = 0.15 y 2013 = 0.27.

sin que haya sido resuelto, por lo que la TRJ fue del 100%; en la gestión siguiente (2007), los jueces de sentencia tarijeños recibieron apenas 3 juicios de esa categoría, de los cuales resolvieron 2, con una retención, por ello, del 33%, que fue la mejor del período (¿i!?), y en los ejercicios anuales de 2008 a 2010, con cantidades también ínfimas de juicios ingresados (3 y 4), la TRJ fue igual a 0.75, 0.66 y 0.50, respectivamente. En cuanto hace a los juicios por dap, también en Tarija se registró mayor cantidad de casos atendidos con menores tasas de mora, aunque los resultados entregados por los jueces *chapacos* no fueron aceptables del todo, puesto que en 2010, 2011 y 2012 la TRJ fue igual o superior a 0.60. En suma, la evaluación global sugiere que las instancias respectivas del Órgano Judicial deben realizar un seguimiento sistemático y permanente sobre los jueces de Tarija.

Pasemos al caso de Potosí, donde los registros revelan una tendencia sostenida a la disminución de la eficiencia de los jueces de sentencia, en el enfoque macro de los tres tipos de juicios, materializada en la secuencia de la TRJ global anual, que atravesó una pendiente de ascenso continuo desde 0.32, en 2006, a un elevado 0.71 en 2011, con una leve recuperación en 2012, cuando la tasa bajó a 0.57. Esa tendencia macro, naturalmente, fue el resultado de deterioros del desempeño judicial en los tres tipos de delitos: en los juicios por dap el traslado fue de un inicial 0.28 hasta 0.69 en 2011 y 0.55 en 2012; en los dapub el rango de variación se dio entre 0.43 y 0.61 en 2012, sin perder de vista que en 2009 y 2011 la TRJ llegó hasta 0.78, en tanto que en los dapip la tasa de retención fue, prácticamente, del 100%, exceptuando el 2010, año en el que los jueces de sentencia recibieron y resolvieron 2 juicios de esa clase.

No deja de tener importancia prestar atención a otro ejemplo de manipulaciones estadísticas: en 2006 ingresó un juicio por dapip en Potosí, en 2007 se registraron 3 y en 2009 también un caso, ninguno de los cuales fue resuelto, ni tampoco fueron registrados en la columna "Gest. anter." del subsiguiente año, de manera que en la matriz de 2010 figuran, cómodamente, 2 causas nuevas y 2 resueltas. ¿Dónde quedaron las 5 pendientes de los años anteriores? Las estadísticas judiciales oficiales no permiten contestar esta pregunta.

Las cifras de Oruro ratifican, una vez más, lo que parecen ser constantes para el país: mayor carga procesal de los jueces de sentencia aportada por los delitos de acción privada, por un lado, y elevadas tasas de retención en los delitos de acción pública, a pesar de sus cantidades disminuidas, por otro lado. Esta apreciación se apoya en el hecho de que la contribución a la carga procesal de los juicios por dap en Oruro fue superior al 80% durante todo el período sometido a escrutinio, e incluso pasó del 90% en 2008, lo que contribuyó a

determinar, sino lo hizo completamente, las fluctuaciones de la TRJ, que en la lectura global, pasó de 0.23 en 2006 a 0.71 en 2012. El peor año de los jueces orureños fue, precisamente, 2012 cuando los dap aportaron el 85% de la carga procesal total, con un severo impacto sobre la mora judicial de ese tipo de juicios (= 75%), lo que empujó hacia arriba la TRJ global hasta el 0.71 mencionado. Por otro lado, al igual que en gran parte del país, la lentitud judicial en los procesos por dapip y dapub es notoria, con porcentajes de retención anual mayores al 55%. Existen, pues, suficientes elementos de análisis que inducen a sugerir que, así como en el caso tarijeño, el desempeño de los jueces de sentencia orureños deberá ser también objeto de constante seguimiento y evaluación.

Antes de cerrar este subconjunto de ciudades, cabe dejar constancia, en descargo de los jueces potosinos y tarijeños, que la carga procesal de ambas ciudades es la más alta del grupo, sobre todo la de la "Villa Imperial", lo que plantea una interrogante debido a que ambas ciudades son, precisamente, las de menor población. ¿Qué factores sociales han estado influyendo para que, a lo largo del período investigado, en las ciudades de Potosí y Tarija se registraron cantidades significativamente más altas de juicios que en Sucre? En 2012, por ejemplo, Potosí, con 191.302 habitantes, registró 716 casos en los juzgados de sentencia, cifra cercana a la de Tarija, donde se procesaron 775 juicios, en un entorno de 205.375 pobladores, mientras que en Sucre, habitada por 261.201 personas, en el mismo tipo de juzgados se atendieron únicamente 306 procesos, menos de la mitad que sus colegas de las otras dos ciudades. Esclarecer temas como éste es otro de los desafíos a ser enfrentados por el Consejo de la Magistratura y por el Tribunal Supremo de Justicia.

### **i.iii. Trinidad y Cobija.**

Las estadísticas judiciales de Trinidad y Cobija autorizan a sostener que los resultados de los jueces de sentencia fueron deficientes, para decir lo menos, a lo largo de los ocho años escrutados. Esta afirmación adquiere sustento al conocer que, entre 2006 y 2012, la TRJ global de Trinidad transitó de 0.45 hasta un lejano 0.92 después de atravesar una pendiente constantemente ascendente, mientras que la de Cobija pasó de 0.35 a 0.25 en el mismo lapso de tiempo, más no sin antes elevarse hasta 0.72 y 0.81 en 2009 y 2010. A tiempo de evaluar estos indicadores deben considerarse dos hechos colaterales: uno, la carga procesal de los jueces trinitarios, insertos en un entorno poblacional de 106.596 personas, fue semejante a la de Sucre y de Oruro, que cuentan con más del doble de población que la capital beniana, y dos, la baja TRJ de los juzgadores de Cobija en los años 2011 y 2012 responde más a la manipulación estadística, de la que habláramos páginas atrás, que a una

real elevación de la eficiencia judicial, lo que se comprueba comparando las cantidades de los casos pendientes de 2010 con los de la columna "Gest. anter." de 2011<sup>187</sup>.

Al igual que en el conjunto del país, en las dos capitales amazónicas de Bolivia, predominaron los juicios por dap sobre los dapub, con la particularidad que en estas ciudades se registró bajo desempeño de los jueces no sólo en los juicios por delitos de acción pública, como en el resto del país, sino también en los de acción privada, que fue lo que, finalmente, determinó una eficiencia judicial tan disminuida, sólo comparable con la de las grandes ciudades, a despecho, por supuesto, de las enormes diferencias en las bases demográficas de ambos subconjuntos.

Así, las estadísticas judiciales disponibles parecen recomendar también el diseño e implementación de un plan de acción para controlar mejor la dinámica procesal y para elevar los niveles de eficiencia judicial en las dos capitales amazónicas.

En suma, la información disponible sobre el rendimiento de los jueces de sentencia de las nueve capitales de departamento y El Alto, confirman la preocupante correlación entre cantidades pequeñas de juicios y elevadas tasas de mora judicial para los dapub, lo que parece mostrar que, más allá de fallas personales de los jueces, como negligencia o falta de compromiso ciudadano, probablemente esté actuando también una deficiencia estructural del procedimiento penal, resultante de haber asignado a estos jueces el conocimiento de los juicios por dap, dapip y dapub de menor gravedad. Todo parece indicar, por tanto, que debe analizarse la posibilidad de cambiar la sede del procesamiento de los juicios por dapub.

Pero, concluida la lectura descriptiva de la información entregada por los jueces de sentencia de los tres subconjuntos de ciudades, está claro que las diferencias existentes entre estos grupos –sobre todo en la base poblacional, la carga procesal y en la cantidad de jueces que operan en cada ciudad– dificultan la comparación de los resultados arrojados por los administradores de justicia. Una solución para despejar estas dificultades, o al menos minimizarlas, radica en identificar la productividad promedio de los jueces, es decir, conocer la cantidad de fallos y otras decisiones conclusivas emitidas en una unidad de tiempo (mes y día). Estos indicadores tornan visible el *aporte* de cada juez a la solución de los conflictos penales, en valores promedio, haciendo abstracción de las diferencias en la base

---

<sup>187</sup> Según el *Anuario Estadístico Judicial* de 2011, la TRJ global de los jueces de sentencia habría sido de 0.26 y la de 2012 0.25, sin embargo, introducido el ajuste en la columna "Gest. anter." de 2011, esos indicadores, en realidad, habrían llegado a 0.70 y 0.67, respectivamente.

poblacional, la carga procesal y la cantidad de juzgadores existentes en cada ciudad. Adicionalmente, permiten apreciar la presión de la carga procesal sobre los jueces y su disponibilidad de tiempo hacia adelante, que constituyen insumos para evaluar si puede esperarse un mayor rendimiento de los jueces actuales o, por el contrario, asumir que la solución pasa por crear nuevos juzgados. Nótese, por otro lado, que la productividad de los jueces es la cara inversa de la mora judicial, ya que partiendo de la misma base de cálculo (la carga procesal) mientras la TRJ dimensiona el peso relativo de los juicios no resueltos (indicador negativo), la productividad muestra la cantidad de procesos concluidos (es un indicador positivo).

Los datos concretos sobre la productividad de los jueces de sentencia se encuentran en el Cuadro 10, cuya lectura debe realizarse del siguiente modo: tomemos como ejemplo la ciudad de Santa Cruz el año 2006; según los datos de la tabla existían allí 7 jueces de sentencia (**nj**), que recibieron, en conjunto, 1.754 causas, resultantes de sumar 950 juicios por dap, 14 por dapip y 790 por dapub. Estas cifras señalan la carga procesal total, cada una de las cuales dividida por el número de jueces nos da la carga procesal promedio (**cpp**), es decir, que cada juez cruceño atendió 251 juicios, de los cuales 136 eran por dap, 2 por dapip y 113 por dapub, todo en valores promedio. Por otro lado, se conoce que los jueces cruceños, en conjunto, ese año resolvieron un total de 589 juicios, entre ellos 464 privados, 3 por dapip y 122 de acción pública directa (estos números figuran en la columna "Resueltas" del cuadro). Ahora bien, para conocer la cantidad promedio de procesos concluidos mensualmente (**crp/mes**) por cada juez en cada tipo de juicios, así como la suma de ellos, o cantidad global, se dividieron las causas resueltas entre el número de meses trabajados (11) y, el resultado, entre el número de jueces (7). Por último, la productividad diaria, o número de causas resueltas en promedio diariamente (**crp/día**), se consigue dividiendo el número de causas finiquitadas mensualmente entre 22 días (= 30 días mes menos 8 días de fines de semana)<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> Veamos el cálculo concreto en números globales: en 2006, los 7 jueces de sentencia de Santa Cruz resolvieron un total de 589 juicios, por tanto, cada juez concluyó mensualmente un promedio de 7,65 causas (crp/mes), resultado de dividir  $589/11/7 = 7,65$ . Lo que implica que cada uno de ellos cerró un promedio diario de sólo 0,35 juicios (crp/día), que no es sino el cociente de  $7,65/22 = 0,35$ . Dicho de otro modo, en 2006, los jueces de sentencia cruceños concluyeron un juicio cada tres días, lo que, ciertamente, no fue una producción agobiante.





CUADRO 10. JUECES DE SENTENCIA: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO																		
Ciudades capital y El Alto: 2010 - 2012																		
CIUDAD	2,010						2,011						2,012					
	nj	Total causas	cpp	Resuel. tas	crp/ mes	crp/día	nj	Total causas	cpp	Resuel. tas	crp/ mes	crp/día	nj	Total causas	cpp	Resuel. tas	crp/ mes	crp/día
<b>Santa Cruz</b>	8	3,405	426	565	6.42	0.29	8	3,690	461	608	6.91	0.31	8	4,052	507	613	6.97	0.32
Acción privada		2,299	287	459	5.22	0.24		2,833	354	515	5.85	0.27		3,004	376	542	6.16	0.28
Acción pública a instancia		69	9	4	0.05	0.00		107	13	9	0.10	0.00		230	29	10	0.11	0.01
Acción pública		1,037	130	102	1.16	0.05		750	94	84	0.95	0.04		818	102	61	0.69	0.03
<b>La Paz</b>	6	3,224	537	1,235	18.71	0.85	6	2,337	390	1,109	16.80	0.76	6	2,110	352	836	12.67	0.58
Acción privada		2,877	480	1,083	16.41	0.75		1,929	322	983	14.89	0.68		1,766	294	717	10.86	0.49
Acción pública a instancia		47	8	17	0.26	0.01		101	17	49	0.74	0.03		80	13	26	0.39	0.02
Acción pública		300	50	135	2.05	0.09		307	51	77	1.17	0.05		264	44	93	1.41	0.06
<b>El Alto</b>	4	993	248	419	9.52	0.43	4	1,030	258	319	7.25	0.33	4	909	227	358	8.14	0.37
Acción privada		780	195	393	8.93	0.41		838	210	299	6.80	0.31		808	202	324	7.36	0.33
Acción pública a instancia		21	5	3	0.07	0.00		24	6	0	0.00	0.00		7	2	5	0.11	0.01
Acción pública		192	48	23	0.52	0.02		168	42	20	0.45	0.02		94	24	29	0.66	0.03
<b>Cochabamba</b>	4	1,947	487	1,048	23.82	1.08	4	2,063	516	1,002	22.77	1.04	4	1,596	399	537	12.20	0.55
Acción privada		1,820	455	1,000	22.73	1.03		1,968	492	969	22.02	1.00		1,496	374	513	11.66	0.53
Acción pública a instancia		24	6	18	0.41	0.02		11	3	9	0.20	0.01		12	3	4	0.09	0.00
Acción pública		103	26	30	0.68	0.03		84	21	24	0.55	0.02		88	22	20	0.45	0.02
<b>Sucre</b>	2	257	129	187	8.50	0.39	2	262	131	184	8.36	0.38	2	306	153	240	10.91	0.50
Acción privada		204	102	158	7.18	0.33		230	115	176	8.00	0.36		275	138	235	10.68	0.49
Acción pública a instancia		7	4	6	0.27	0.01		1	1	0	0.00	0.00		1	1	1	0.05	0.00
Acción pública		46	23	23	1.05	0.05		31	16	8	0.36	0.02		30	15	4	0.18	0.01
<b>Tarija</b>	2	476	238	133	6.05	0.27	2	658	329	209	9.50	0.43	2	775	388	172	7.82	0.36
Acción privada		273	137	110	5.00	0.23		526	263	173	7.86	0.36		607	0	118	5.36	0.24
Acción pública a instancia		4	2	2	0.09	0.00		0	0	0	0.00	0.00		0	0	0	0.00	0.00
Acción pública		199	100	21	0.95	0.04		132	66	36	1.64	0.07		168	84	54	2.45	0.11
<b>Oruro</b>	2	217	109	114	5.18	0.24	2	237	119	129	5.86	0.27	2	265	133	76	3.45	0.16
Acción privada		183	92	100	4.55	0.21		193	97	119	5.41	0.25		214	107	53	2.41	0.11
Acción pública a instancia			0	0	0.00	0.00		1	1	0	0.00	0.00		1	1	1	0.05	0.00
Acción pública		34	17	14	0.64	0.03		43	22	10	0.45	0.02		50	25	22	1.00	0.05
<b>Potosí</b>	2	675	338	260	11.82	0.54	2	586	293	169	7.68	0.35	2	716	358	307	13.95	0.63
Acción privada		414	207	192	8.73	0.40		459	230	141	6.41	0.29		570	285	255	11.59	0.53
Acción pública a instancia		2	1	2	0.09	0.00		0	0	0	0.00	0.00		11	6	0	0.00	0.00
Acción pública		259	130	66	3.00	0.14		127	64	28	1.27	0.06		135	68	52	2.36	0.11
<b>Trinidad</b>	2	292	146	50	2.32	0.11	2	338	169	66	3.05	0.14	2	299	150	25	1.14	0.05
Acción privada		271	136	48	2.18	0.10		313	157	61	2.77	0.13		287	144	25	1.14	0.05
Acción pública a instancia		10	5	1	0.05	0.00		14	7	4	0.18	0.01		6	3	0	0.00	0.00
Acción pública		11	6	1	0.09	0.00		11	6	1	0.09	0.00		6	3	0	0.00	0.00
<b>Cobija</b>	1	190	190	36	3.27	0.15	1	132	132	98	8.91	0.40	1	133	133	106	9.64	0.44
Acción privada		141	141	36	3.27	0.15		128	128	97	8.82	0.40		132	132	105	9.55	0.43
Acción pública a instancia			0	0	0.00	0.00		0	0	0	0.00	0.00		1	1	1	0.09	0.00
Acción pública		49	49	0	0.00	0.00		4	4	1	0.09	0.00		0	0	0	0.00	0.00
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>11,676</b>	<b>354</b>	<b>4,047</b>	<b>11.15</b>	<b>0.51</b>	<b>33</b>	<b>11,333</b>	<b>343</b>	<b>3,893</b>	<b>10.72</b>	<b>0.49</b>	<b>33</b>	<b>11,161</b>	<b>338</b>	<b>3,270</b>	<b>9.01</b>	<b>0.41</b>
Acciones públicas menos privadas				468	1.4	0.06				360	1.1	0.05				383	1.1	0.05

**FUENTE:** Elaboración propia en base al *Anuario Estadístico Judicial* de los años 2010 a 2012. nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; crp/mes = causas resueltas promedio por mes; crp/día = causas resueltas promedio por día.

Para no hacer tedioso el análisis, a continuación interpretaremos únicamente la información del cuadro referida a las cuatro ciudades más pobladas del país, más una rápida comparación con las otras capitales de departamento. Según las cifras de los cuadros anteriores, los jueces de sentencia de la ciudad de Santa Cruz, entre 2006 y 2012, atinaron a concluir menos de 8 juicios por mes, de los cuales alrededor de 6 fueron por dap. La producción diaria promedio, por tanto, nunca fue superior a 0,35, o lo que es lo mismo, un juicio cada 2,9 días, llegando incluso a los tres días en 2012, pero si centramos la atención en los dapub descubriremos que, de este tipo, sólo resolvieron una causa cada catorce días en los años de mayor rendimiento<sup>189</sup>. Se entiende mejor así por qué la TRJ anual de estos jueces arrojó los resultados negativos descritos páginas atrás<sup>190</sup>. No puede dejar de prestarse atención aquí a otro llamativo dato del caso cruceño: el año 2007 se creó un juzgado de sentencia, pero no ayudó a mejorar el desempeño global, al contrario, ese año inició la tendencia declinante.

Los jueces de La Paz, en cambio, siempre dentro del período de tiempo analizado, emitieron entre un mínimo de ocho (2007) y un máximo de veinte (2009) sentencias por mes, vale decir que pronunciaron entre 0,37 y 0,9 decisiones finales por día, implicando estos valores que en el año de menor productividad (2007) pronunciaron una sentencia final cada 2,7 días en promedio y en la gestión de mayor desempeño (2009) utilizaron un poco más de un día (1,1) para cada fallo, en promedio. Pero, si focalizamos la atención en los juicios por dapub, la productividad se desmorona, ya que firmaron sólo 2,05 sentencias por mes en el mejor año (2010), vale decir 0,09 causas resueltas por día o, lo que es lo mismo, una decisión final cada once días.

El desempeño de los tribunales unipersonales de El Alto fue semejante, puesto que entre 2006 y 2012, en promedio, firmaron entre 7 y 12,5 sentencias por mes, lo que da lugar a un rango equivalente de entre 0,33 y 0,6 fallos por día. Dicho de otro modo, los jueces de sentencia *alteños* utilizaron 1,66 días para cada sentencia en la gestión más eficiente (2009) y 3 días en el año más flojo (2011). Y si estos indicadores son, en verdad, preocupantes, los relacionados con los juicios por dapub resultan alarmantes, dado que en el mejor año (2008) pronunciaron apenas 0,77 de un fallo por mes, es decir, 0,04 por día, equivaliendo ello a nada menos que una sentencia cada 25 días.

Veamos, por último, los datos de la ciudad de Cochabamba: en la perspectiva global, sus jueces de sentencia pronunciaron entre un mínimo de 10,5 y un máximo de 23,8 sentencias

---

<sup>189</sup> El cálculo se basa en un regla de tres simple: en 2006 y 2007 los jueces de sentencia cruceños atendieron 0.07 juicios por dapub por día, por tanto un juicio completo habría resultado de dividir  $1/0.07 = 14,3$  días.

<sup>190</sup> Ver *supra* cuadros 8 y 9.

por mes, datos estos de los que se puede deducir que en el año menos productivo (2008) utilizaron dos días para cada sentencia, mientras que en la gestión de mayor eficiencia (2010) emitieron 1,1 sentencias cada día hábil, mostrando así una mejor imagen que sus colegas del eje geográfico central. No obstante, cuando la atención se dirige a los juicios por dapub se repite el bajo desempeño judicial, conforme demuestran los datos de 2007, año de mejor performance, cuando aprobaron un promedio de 1,89 sentencias por mes y 0,09 por día, de manera que, al igual que en La Paz, consumieron un promedio de once días para cada fallo en este tipo de juicios.

Visto el desempeño de los jueces de sentencia con esta lente, se pone de manifiesto que la productividad global de los juzgadores cruceños es la más baja del grupo de ciudades grandes, lo que se constata comparando la crp/día global de las cuatro urbes. Está claro que adquiere prioridad la necesidad de explicar por qué los administradores de justicia de la capital oriental emiten una sentencia cada 3 días, mientras que sus similares de Cochabamba usan dos días o menos.

Y ¿qué dicen los indicadores de las ciudades de tamaño medio y de las dos capitales amazónicas? Para resumir el análisis, puede utilizarse como patrón de comparación la mejor performance de las grandes ciudades, registrada en Cochabamba el año 2010, cuando los jueces de sentencia emitieron 23,8 sentencias por mes, y preguntarse ¿en cuál de las ciudades menores, con cargas procesales promedio sustancialmente menores, el rendimiento de los jueces de sentencia se aproximó siquiera al cochabambino de 2010? La respuesta es que en ninguna de ellas se aproximaron al nivel superior mencionado, ni siquiera los jueces de Potosí, que son los que mejores resultados entregaron a lo largo del período investigado, incluyendo las 14,32 sentencias mensuales que emitieron en promedio durante 2007. Empero, debe destacarse que, en los juicios por dapub, entre los jueces de las diez ciudades, fueron los potosinos los que, en 2010, demostraron mayor eficiencia, sentenciando tres juicios de este tipo mensualmente, es decir, una sentencia cada siete días aproximadamente. En el resto de las ciudades, con cargas procesales más bajas reiteramos, los juzgados de sentencia tuvieron desempeños semejantes o menores incluso.

En suma, todos los jueces de sentencia del país hicieron gala de una baja productividad, poniendo en evidencia que estos operadores de justicia subutilizan su tiempo disponible y que ello puede deberse a una mala organización del mismo, a deficiencias infraestructurales, defectos procesales, normativos y prácticos, y/o por negligencia, en el peor de los casos.

A estas alturas del análisis conviene visualizar la comparación de la productividad de los jueces de sentencia de las diez ciudades. Para ello se ha construido el Cuadro 11, basado en los datos de la matriz anterior, pero desarrollados analíticamente. En el cuadro precedente las **crp/mes** y **crp/día** se encuentran expresadas en números relativos, valores traducidos ahora a la cantidad promedio de días que separan a una y la siguiente sentencia de los jueces. Veamos un ejemplo: los jueces de La Paz registraron las siguientes cifras de **crp/día global**: 2006 = 0.68; 2007 = 0.37; 2008 = 0.67; 2009 = 0.89; 2010 = 0.85; 2011 = 0,76 y 2012 = 0,58 (ver el Cuadro 10), ahora bien, la media aritmética de ellas es igual a 0.68, valor que ofrece una aproximación equilibrada al comportamiento del número global de **crp/día** durante el período estudiado, compensando los meses y días flojos con los productivos. Identificada la media aritmética, se procede a dividir  $1/0.68 = 1,47$ , que indica la cantidad de días que median entre una y la siguiente sentencia. Y para obtener la **crp/día dapub**, se realizaron las mismas operaciones con los datos propios de los juicios por delitos de acción pública. Por último, la columna "**crp/mes**" contiene intervalos con las cantidades mínima y máxima, redondeadas, de causas resueltas mensualmente, en cada ciudad, a lo largo de los siete años involucrados en los cálculos.

<b>CUADRO 11. JUECES DE SENTENCIA: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO</b>				
<b>Ciudades capital y El Alto 2006 – 2012</b>				
<b>Ciudad</b>	<b>rango crp/mes</b>	<b>prom. período crp/día</b>	<b>crp/día global</b>	<b>crp/día dapub</b>
1. Cochabamba	10 a 24	0,70	1 fallo c/1,4 días	1 fallo c/25 días
2. La Paz	9 a 20	0,68	1 fallo c/1,5 días	1 fallo c/20 días
3. Potosí	8 a 14	0,55	1 fallo c/1,8 días	1 fallo c/9 días
4. El Alto	7 a 12	0,59	1 fallo c/1,7 días	1 fallo c/33 días
5. Tarija	6 a 9	0,37	1 fallo c/2,7 días	1 fallo c/13 días
6. Sucre	5 a 11	0,35	1 fallo c/2,8 días	1 fallo c/25 días
7. Santa Cruz	5 a 7	0,29	1 fallo c/3,4 días	1 fallo c/20 días
8. Cobija	3 a 9	0,24	1 fallo c/4,2 días	1 fallo c/50 días
9. Oruro	3 a 7	0,24	1 fallo c/4,2 días	1 fallo c/50 días
10. Trinidad	1 a 4	0,16	1 fallo c/6,2 días	1 fallo c/100 días

**FUENTE:** Elaborado en base al Cuadro 10 y estadísticas oficiales.

La información del Cuadro 11 ofrece sustento suficiente para algunos comentarios sobre la productividad de los jueces de sentencia urbanos del país, y a ello vamos:

Uno. Los datos muestran que la productividad de estos jueces, en general, fue y probablemente siga siendo baja, salvando las diferencias entre unos y otros, naturalmente. Gracias a los datos de la tabla, por ejemplo, puede afirmarse que la productividad de los jueces de Cobija, Oruro y Trinidad, al parecer, estuvo muy por debajo de la de sus colegas de Cochabamba, La Paz, Potosí y El Alto, sin que ello implique que los indicadores de estos últimos deban ser tomados como el estándar de referencia.

Dos. Sobresale en el cuadro la baja productividad de los jueces cruceños, al punto de ser reubicados en el séptimo lugar, bastante alejados de los colegiados de las otras grandes ciudades.

Y tres, remarcable fue la labor de los jueces de sentencia potosinos, que demostraron niveles de producción importantes. Sin embargo, los resultados de los juzgadores de la Villa Imperial pueden ser leídos como una demostración del aprovechamiento de las condiciones favorables de las ciudades de tamaño medio frente a los más difíciles entornos de las ciudades grandes. Es innegable que los jueces de Sucre, Potosí, Tarija y Oruro operan con menos problemas de distancias, complejidades urbanas y, ergo, demandas de recursos humanos y materiales que sus similares de Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba, y no obstante de ello, sólo Potosí muestra un desempeño competitivo, dejando en evidencia las debilidades de las otras tres ciudades que le acompañan en el subconjunto.

Atentos a los resultados judiciales registrados en el cuadro y focalizando la mirada en el número total promedio de juicios por dap, dapip y dapub resueltos cada día (crp/día global), está claro que los jueces de Tarija, Sucre, Santa Cruz, Cobija, Oruro y Trinidad pueden elevar su productividad. Eso sugiere el hecho de que los más ágiles, los cochabambinos y paceños, han estado emitiendo una resolución conclusiva cada día y medio. Al respecto, ensayemos una hipótesis: si el Consejo de la Magistratura determinara que la productividad óptima de los jueces de sentencia es de una sentencia diaria, los jueces de Cochabamba y de La Paz tendrían que incrementar su producción en un 40%, los de Potosí en 80%, los alteños en un 69% y así sucesivamente. Naturalmente, para identificar el nivel de la productividad óptima se requiere un estudio cuidadoso de la aplicación práctica de los plazos procesales, y el cumplimiento de la meta que el estudio señale implicará organizar mejor el tiempo útil disponible de los jueces, mejorar el funcionamiento del despacho judicial, cualificar la infraestructura y la tecnología de soporte y exigirá una reingeniería en las funciones del personal de apoyo judicial.

Los datos sobre crp/día dapub conducen a visibilizar las enormes falencias del país en el procesamiento de los delitos de acción pública, materia en la que los juzgadores más

eficientes (Potosí) han estado emitiendo, en promedio, una resolución conclusiva cada nueve días, o lo que es lo mismo, menos de tres por mes (¿?)<sup>191</sup>. El caso extremo parece ser el de Trinidad, cuyos juzgadores, a pesar de beneficiarse con una carga procesal bajísima, han venido adoptando una decisión final casi cada dos meses (¿j!?). Las cifras del Cuadro 11 sobre este particular son tan contundentes que obliga a formular tres recomendaciones:

- a) A la brevedad posible, debe evaluarse la conveniencia de modificar la asignación competencial de los jueces de sentencia, encomendándoles a éstos la exclusividad en el conocimiento de los dap y a los tribunales de sentencia la de los dapub y dapip, sin descuidar otros ajustes que la decisión podría acarrear y los que veremos en el apartado siguiente.
- b) El estudio técnico destinado a establecer el nivel óptimo de productividad, sugerido párrafos atrás, debería identificar ese estándar para los juicios por los tres tipos de delitos (dap, dapip y dapub).
- c) Determinado ese nivel óptimo, deben introducirse ajustes al Código de Procedimiento Penal destinados a facilitar el cumplimiento de la nueva meta, tales como agilizar el procedimiento oral, simplificar el formato de las sentencias, etc.

Armados con la información sobre la baja productividad de los jueces de sentencia urbanos, acerquémonos ahora a las diferentes formas de conclusión de los juicios, para lo que se necesita precisar conceptos y algunas cuestiones metodológicas. Entendemos por *conclusión del juicio* a la emisión de una sentencia que zanja el pleito o una decisión que clausura la competencia del juzgador mediante diferentes tipos de resoluciones judiciales. Dentro de estas formas de clausura, algunas cierran también la controversia (desistimiento, abandono, retractación, desestimación del caso, excepciones excluyentes y prescripción) y otras únicamente postergan su tratamiento (declinatoria de competencia y las remisiones por excusa y recusación). Debe recordarse asimismo que se conocen tres clases de sentencia: condenatoria, absolutoria y mixta o combinatoria de las dos primeras.

Para la presentación de esas diferentes formas de conclusión de los juicios se ha elaborado el Cuadro 12, cuyas columnas se explican por sí mismas, en tanto que la información sistematizada en él sugiere, al menos, tres comentarios pertinentes para los objetivos de

---

<sup>191</sup> El mejor año potosino fue 2008, con un promedio de cuatro sentencias mensuales por dapub (v. Cuadro 10).

nuestra investigación. Primero, los datos del cuadro entregan evidencia de un hecho más que importante: las formas de conclusión mayoritarias son las que figuran en las columnas 8 y 9, es decir, desistimiento, abandono, retractación y conciliación, por un lado, y por otro: objeción de querrela, causa desestimada, excepciones aprobadas y prescripción. Estas modalidades de cierre de competencia fueron utilizadas por los jueces con frecuencias que van desde el 31.6% (Oruro en 2012) hasta niveles inexplicablemente altos como el 86.1% (Cobija en 2010). Cualquiera fuese la explicación de este hecho, lo cierto es que en las nueve capitales de departamento y en El Alto, durante los siete años estudiado los jueces de sentencia optaron por cerrar su competencia haciendo uso de esas vías "alternativas" antes que emitir sentencias, lo que, por su recurrencia y elevadísima frecuencia, debió generar un estudio técnico cuidadoso por parte del Consejo de la Magistratura y del Tribunal Supremo de Justicia, lamentablemente ello nunca sucedió.

Segundo comentario. Las estadísticas que venimos analizando registran también un número no desdeñable de casos concluidos por vencimiento del plazo máximo. En 2006 finalizaron de ese modo 34 juicios, en 2007 lo hicieron 35, al año siguiente 26 procesos penales se cerraron por la misma razón, en 2009 el número subió a 64, en las gestiones 2010 y 2011 disminuyeron a 19 y 13, respectivamente, y en 2012 volvió a subir a 21. Al respecto debe realizarse una consideración adicional: la conclusión de los juicios por vencimiento del plazo máximo puede resultar explicable en los dap por causas atribuibles a la parte querellante, pero de ninguna manera en los dapip y dapub porque la acusación corre a cargo de los fiscales, quienes difícilmente podrían justificar el agotamiento del plazo procesal máximo. Pues bien, con esta aclaración, resulta decidior conocer que fue en Santa Cruz donde litigantes y fiscales dejaron vencer más veces el término fatal, y en seis de esos siete años (excepto 2007) se frustraron por esa vía varios juicios por dapub (22 en total); en La Paz sucedió lo mismo en 9 casos y en El Alto sólo en 2007 se cerraron por esa vía 9 investigaciones criminales. Los fiscales cochabambinos, por su lado, permitieron que otros 6 juicios por dapub perimieran a lo largo de los siete años. Evidentemente, las cifras no son altas, pero el tema sí es importante porque, salvando situaciones excepcionales, la *dejadez* de los agentes del Ministerio Público es absolutamente inaceptable.

Tercero. Los datos del Cuadro 12 no sólo muestran que una reducida cantidad de juicios avanzó al punto de recibir una sentencia, sino también que, dentro de este universo disminuido, se dibujó claramente una tendencia a emitir mayoritariamente sentencias absolutorias, lo que, en efecto, habría sucedido los años 2007, 2008, 2010 y 2012 en el









CUADRO 12. JUECES DE SENTENCIA: FORMAS DE CONCLUSIÓN																	
Ciudades capital y El Alto: 2012																	
Ciudad	2012																
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO																
	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Desist. Aband. Retract. Concil.	%	Objec. Desest. Excepc. Prescr.	%	Venc. plazo máx.	%	Declin. Excusas Recusac.	%	Total		
<b>Santa Cruz</b>	27	4.4	31	5.1	3	0.5	57	9.3	284	46.3	12	2.0	199	32.5	613		
Acción privada	7	1.3	24	4.4	2	0.4	49	9.0	258	47.6	10	1.8	192	35.4	542		
Acción pública a instancia	1	10.0	3	30.0	0	0.0	6	60.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10		
Acción pública directa	19	31.1	4	6.6	1	1.6	2	3.3	26	42.6	2	3.3	7	11.5	61		
<b>La Paz</b>	60	7.2	19	2.3	19	2.3	93	11.1	532	63.6	0	0.0	113	13.5	836		
Acción privada	11	1.5	12	1.7	16	2.2	92	12.8	501	69.9	0	0.0	85	11.9	717		
Acción pública a instancia	4	15.4	4	15.4	1	3.8	0	0.0	14	53.8	0	0.0	3	11.5	26		
Acción pública directa	45	48.4	3	3.2	2	2.2	1	1.1	17	18.3	0	0.0	25	26.9	93		
<b>El Alto</b>	14	3.9	33	9.2	13	3.6	180	50.3	104	29.1	0	0.0	14	3.9	358		
Acción privada	10	3.1	32	9.9	13	4.0	153	47.2	103	31.8	0	0.0	13	4.0	324		
Acción pública a instancia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	100	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5		
Acción pública directa	4	13.8	1	3.4	0	0.0	22	75.9	1	3.4	0	0.0	1	3.4	29		
<b>Cochabamba</b>	26	4.8	34	6.3	20	3.7	97	18.1	129	24.0	3	0.6	228	42.5	537		
Acción privada	12	2.3	33	6.4	19	3.7	96	18.7	127	24.8	3	0.6	223	43.5	513		
Acción pública a instancia	3	75.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4		
Acción pública directa	11	55.0	0	0.0	1	5.0	1	5.0	2	10.0	0	0.0	5	25.0	20		
<b>Sucre</b>	6	2.5	19	7.9	3	1.3	151	62.9	53	22.1	5	2.1	3	1.3	240		
Acción privada	5	2.1	18	7.7	3	1.3	150	63.8	53	22.6	4	1.7	2	0.9	235		
Acción pública a instancia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1		
Acción pública directa	1	25.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	25.0	1	25.0	4		
<b>Tarija</b>	12	7.0	27	15.7	4	2.3	87	50.6	26	15.1	0	0.0	16	9.3	172		
Acción privada	3	2.5	8	6.8	0	0.0	87	73.7	15	12.7	0	0.0	5	4.2	118		
Acción pública a instancia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0		
Acción pública directa	9	16.7	19	35.2	4	7.4	0	0.0	11	20.4	0	0.0	11	20.4	54		
<b>Oruro</b>	20	26.3	12	15.8	3	3.9	24	31.6	10	13.2	0	0.0	7	9.2	76		
Acción privada	5	9.4	7	13.2	2	3.8	24	45.3	10	18.9	0	0.0	5	9.4	53		
Acción pública a instancia	0	0.0	1	100	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1		
Acción pública directa	15	68.2	4	18.2	1	4.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	9.1	22		
<b>Potosí</b>	20	6.5	22	7.2	9	2.9	65	21.2	51	16.6	1	0.3	139	45.3	307		
Acción privada	16	6.3	20	7.8	8	3.1	65	25.5	51	20.0	1	0.4	94	36.9	255		
Acción pública a instancia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0		
Acción pública directa	4	7.7	2	3.8	1	1.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	45	86.5	52		
<b>Trinidad</b>	1	3.8	2	7.7	0	0.0	14	53.8	3	11.5	0	0.0	6	23.1	26		
Acción privada	0	0.0	2	8.0	0	0.0	14	56.0	3	12.0	0	0.0	6	24.0	25		
Acción pública a instancia	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0		
Acción pública directa	1	100	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1		
<b>Cobija</b>	3	2.8	0	0.0	0	0.0	82	77.4	21	19.8	0	0.0	0	0.0	106		
Acción privada	2	1.9	0	0.0	0	0.0	82	78.1	21	20.0	0	0.0	0	0.0	105		
Acción pública a instancia	1	100	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1		
Acción pública directa	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0		
<b>Total</b>	189	5.8	199	6.1	74	2.3	850	26.0	1,213	37.1	21	0.6	725	22.2	3,271		

FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial 2012.

NOTA: la columna "Desist. Aband. Retract. Concil." incluye otras dos formas de conclusión: conversión de acciones y "otros" no identificados en el anuario de 2012.

agregado de las diez ciudades<sup>192</sup>. El análisis detallado del balance entre ambos tipos de sentencias revela que la tendencia, a partir de 2007, adquirió carta de ciudadanía en Sucre y Tarija, capitales donde vienen votándose más fallos absolutorios que sancionadores. En la primera de ellas (Sucre), en esos seis años, se pronunciaron un total de 66 sentencias sin condena y sólo 22 punitivas y los jueces tarijeños beneficiaron a los acusados en 118 casos y los condenaron en 77. En la capital del Beni, sin que la tendencia se expresara en los seis años mencionados (2007 a 2012), los jueces de sentencia también emitieron más fallos absolutorios que condenatorios, al punto que Trinidad fue escenario de 39 sentencias que absolvieron de pena y culpa a los procesados, mientras que únicamente en 21 casos los declararon culpables. Debe destacarse, además, que muchos de esos juicios versaban sobre dapub, especialmente en Tarija, donde 75 sentencias, de las 118 que acabamos de señalar, fueron pronunciadas en juicios abiertos por ese tipo de delitos. A manera de conclusión y correlacionando este tema con el de la mora judicial, expuesto líneas atrás, todo hace ver que hay mucho que esclarecer en torno al desempeño de los jueces de sentencia de estas tres ciudades.

Sin desconocer la utilidad de este análisis centrado en los dos tipos antagónicos de sentencias, sabemos que el balance entre los fallos sintonizados con las víctimas y querellantes y las sentencias favorables o funcionales a los acusados va más allá de la simple contrastación entre sentencias condenatorias y absolutorias, conforme demostró la experiencia acumulada en el estudio de los resultados entregados por los fiscales y los jueces cautelares. Por ello, resulta pertinente replicar aquí el método utilizado en la evaluación de las formas de conclusión al cabo de la segunda fase del proceso penal<sup>193</sup>, naturalmente adecuándolo a las condiciones propias de esta etapa. El Cuadro 13 aplica precisamente esos criterios, que conducen a comparar el número de sentencias condenatorias, registradas en la columna “A”, con la suma de sentencias absolutorias + objeción de querrela aceptada + causas desestimadas + excepciones aprobadas + prescripción + vencimiento de plazo máximo, cuyo agregado es recogido en “B”, asumiendo que todas estas modalidades de conclusión de los juicios son favorables o funcionales a los acusados.

---

<sup>192</sup> Extractados del Cuadro 12, los datos concretos señalan que, durante 2007, en las diez ciudades se emitieron 230 sentencias absolutorias versus 225 condenatorias; en 2008: 243 absolutorias y 226 condenatorias; el año 2010, favorecieron a los acusados 179 fallos de fondo contra 170 que impusieron condenas y en 2012: 199 sentencias absolutorias vs. 189 condenatorias.

<sup>193</sup> Ver *supra* pág. 115.

<b>CUADRO 13. JUECES DE SENTENCIA: RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN</b>														
<b>Ciudades capital y El Alto: 2006 a 2012 (números absolutos)</b>														
<b>Ciudad</b>	<b>JUECES DE SENTENCIA</b>													
	<b>2006</b>		<b>2007</b>		<b>2008</b>		<b>2009</b>		<b>2010</b>		<b>2011</b>		<b>2012</b>	
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>
Santa Cruz	80	93	39	332	42	250	38	314	26	396	13	437	27	488
La Paz	117	136	52	235	64	660	63	811	60	834	50	707	60	572
Cochabamba	93	79	38	282	27	234	33	365	32	737	49	689	26	373
El Alto	76	141	27	215	39	192	35	419	34	226	35	161	14	143
Promedio	92	112	39	266	43	334	42	477	38	548	37	498	32	394
Sucre	23	11	3	39	3	67	7	74	1	62	2	51	6	79
Oruro	22	48	9	72	4	45	5	52	7	65	15	91	20	25
Tarija	22	25	21	63	8	73	19	67	2	54	15	88	12	64
Potosí	72	37	29	87	31	136	27	124	6	160	8	96	20	211
Promedio	35	30	16	65	12	80	15	79	4	85	10	81	14	95
Trinidad	18	16	7	25	5	18	5	13	2	13	1	35	1	9
Cobija	2	11	0	8	3	7	4	17	0	2	6	19	3	21
Promedio	10	13	4	16	4	12	5	15	1	7	3	27	2	15
<b>Promedio Nacional</b>	<b>45</b>	<b>62</b>	<b>19</b>	<b>136</b>	<b>20</b>	<b>168</b>	<b>20</b>	<b>225</b>	<b>14</b>	<b>243</b>	<b>22</b>			

**FUENTE:** Elaboración propia en base a los anuarios estadísticos judiciales de 2006 a 2012, sistematizados en el Cuadro 12. A = sentencias condenatorias y B = sentencias absolutorias + objeción de querrela aceptada + causas desestimadas + excepciones aceptadas + prescripción + vencimiento del plazo máximo.

Para facilitar la interpretación del cuadro, permítasenos reproducir antes los escenarios hipotéticos que fijan el marco lógico de su lectura:

- E1. La mayoría de las denuncias de comisión de delitos son presentadas de buena fe por auténticas víctimas y damnificados. En este escenario la relación sería directa: a mayor número de acusaciones formales que deriven en condena, mayor satisfacción social con el sistema, por tanto  $A > B$ . O en términos negativos: estando justificadas las acusaciones, una menor cantidad de sentencias condenatorias podría derivar en baja credibilidad social del sistema, es decir la relación  $A < B$  (ó  $B > A$ ), acompañada de insatisfacción social.
- E2. Las acusaciones, o una gran mayoría de ellas, son formuladas de mala fe, buscando forzar otras acciones con la amenaza del proceso penal. La relación en este supuesto sería inversa, puesto que mayor será la satisfacción social mientras menor sea el número de fallos condenatorios, mostrando así efectividad en la protección de los derechos, traducido en la relación  $A < B$ . En este escenario vale también la transposición de los términos, de suerte que mientras más grande sea el número de condenas

arbitrarias menor tenderá a ser la aceptación social del sistema, dicho de otro modo: si  $A > B$ , el rechazo de la población al sistema penal debería ir creciendo.

- E3. Y la tercera posibilidad es la del escenario mixto, susceptible de configurarse a través de complejos entrecruzamientos de juicios de buena y mala fe, dando lugar a variaciones heterogéneas en el tiempo y a escenarios regionales también cambiantes, lo que daría lugar a la alternancia de resultados predominantes ( $A > B$ ,  $B > A$  y  $A = B$ ).

Teniendo en mente estos tres escenarios posibles, los datos del Cuadro 13 ponen en evidencia la predominancia absoluta de la relación  $A < B$  (o  $B > A$ ), en términos en que no basta ya hablar de una simple tendencia, sino de una verdadera constante durante los años estudiados, confirmada por las débiles excepciones registradas en Cochabamba, Sucre, Potosí y Trinidad el año 2006, al inicio del período. Llama también la atención en el cuadro la pendiente pronunciada de ascenso del subconjunto B en la ciudad de La Paz: inició la serie con 136 casos y llegó hasta 834 en 2010, a pesar de que, paralelamente, la carga procesal promedio (cpp) fue más bien declinante (ver el Cuadro 10). Las cifras enseñan, además, otra particularidad: prácticamente en las diez ciudades la cantidad de sentencias condenatorias descendió bruscamente en 2007, exceptuando Tarija cuya disminución fue en 2008, y a partir de ese momento, tendió a hacerse estática, sino a descender más aún. En suma, la información del Cuadro 13 demuestra que las decisiones finales de los jueces de sentencia urbanos, entre 2006 y 2012, se sintonizaron más con los acusados que con los querellantes (dap) y las víctimas (dapub).

La absoluta predominancia de B sobre A, acompañada del creciente descrédito de la justicia boliviana, nos habla también, en el caso de los jueces de sentencia urbanos, de la vigencia del primer escenario (E1) descrito líneas atrás, pero en versión negativa, es decir, déficits acentuados de los operadores de justicia y negación crónica de las demandas y denuncias de las víctimas y damnificados, lo que entraña la violación extensa de sus intereses y derechos. Esta evidencia entregada por las estadísticas judiciales nos habla nuevamente de la presencia de múltiples factores adversos en la justicia penal, desde falencias en la concepción y diseño del Código de Procedimiento Penal –lo que veremos más adelante– hasta debilidades organizativas, tecnológicas y financieras. No cabe duda, la compleja problemática que rodea al Órgano Judicial debe ser cuidadosamente sopesada no sólo por sus instancias cupulares, sino también por los poderes Legislativo y Ejecutivo.

## ii. Tribunales de Sentencia.

Presentaremos la información generada por los tribunales de sentencia de las nueve capitales de departamento y El Alto haciendo uso del mismo método de exposición utilizado en el caso de los jueces de sentencia, es decir, analizaremos primero el desempeño de estos órganos colegiados con una visión general, midiendo la TRJ; luego nos aproximaremos a la productividad de los tribunales, para conocer la cantidad de fallos que han estado emitiendo mensual y diariamente; en un tercer momento, ya enriquecidos con los dos aspectos anteriores, estudiaremos las formas de conclusión de los juicios, prestando atención a la relación entre las sentencias condenatorias y las absolutorias, para finalizar redondeando el conocimiento de lo hecho por los miembros de estos tribunales en función de las expectativas de los litigantes.

Para el enfoque global inicial se construyó el Cuadro 14, que contiene, precisamente, la información relacionada con el desempeño de los tribunales de sentencia.

#### **ii.i. De Santa Cruz a La Paz.**

Los tribunales de Santa Cruz y Cochabamba dibujaron escenarios caracterizados por un bajo nivel de desempeño, con tendencia a empeorar. La TRJ anual de los órganos escabinados cruceños, en los ocho años estudiados, atravesó la siguiente secuencia: 0,68 – 0,71 – 0,68 – 0,71 – 0,71 – 0,74 – 0,79 y 0,71, perfilando así un estado de situación permanente de ineficiencia, y lo que es peor, debe señalarse que esos registros se dieron en el marco de una de las cargas procesales promedio (cpp) más bajas del subgrupo de grandes ciudades. Los tribunales cochabambinos, por su lado, fueron empujando hacia arriba el nivel de la mora judicial, conforme iba creciendo también la cpp, de suerte que la serie de su TRJ anual fue: 0,74 – 0,75 – 0,78 – 0,81 – 0,88 – 0,88 – 0,85 – 0,75. A decir verdad, según constatamos hasta aquí en la evaluación de la reforma procesal penal, los escenarios de mora judicial de ambas ciudades resultan, ciertamente, familiares, lo que, en cambio, aparentemente no habría sucedido en las otras dos grandes urbes paceñas.

El recorrido de la TRJ anual de los tribunales de La Paz muestra que la cantidad de juicios retenidos en los anaqueles judiciales bajó significativamente entre 2006 y 2011, lo que se desprende de la serie: 0,70 – 0,42 – 0,39 – 0,42 – 0,47 – 0,18, datos que corresponden a cada uno de los años del sexenio citado, pero en 2012 la retención subió súbitamente hasta 0,80 y en 2013 se situó en 0,57, desdibujándose la tendencia positiva anterior. Los jueces colegiados de El Alto no sólo que no se quedaron atrás, sino que entregaron cifras aún mejores, reflejadas en la estela dejada por su tasa de retención judicial anual en su travesía: 0,30 – 0,29 – 0,40 – 0,38 – 0,24 – 0,12 – 0,54 – 0,26. Los resultados de ambas ciudades,

**CUADRO 14. DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES DE SENTENCIA**

Ciudades capital y El Alto: 2006 - 2008

CIUDAD	2006									2007									2008								
	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	Resuel_ tas	Pendien_ tes	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	Resuel_ tas	Pendien_ tes	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	Resuel_ tas	Pendien_ tes	TRJ
Santa Cruz	6	309	587	63	959	160	311	648	0.68	7	517	972	102	1,591	227	468	1,123	0.71	8	685	569	60	1,314	164	418	896	0.68
La Paz	5	602	1,212	806	2,620	524	778	1,842	0.70	6	265	554	1,263	2,082	347	1,213	869	0.42	7	1,218	526	1,919	3,663	523	2,226	1,437	0.39
El Alto	3	140	361	566	1,067	356	742	325	0.30	4	366	357	716	1,439	360	1,015	424	0.29	5	848	340	1,005	2,193	439	1,312	881	0.40
Cochabamba	4	200	402	35	637	159	165	472	0.74	4	369	383	48	800	200	204	596	0.75	4	746	362	57	1,165	291	251	914	0.78
Total/Promedio	18	313	641	368	1,321	300	499	822	0.61	21	379	567	532	1,478	284	725	753	0.54	24	874	449	760	2,084	354	1,052	1,032	0.57
Sucre	2	54	70	4	128	64	45	83	0.65	2	23	102	38	163	82	93	70	0.43	2	32	87	11	130	65	75	55	0.42
Tarija	2	15	152	6	173	87	75	98	0.57	2	77	235	12	324	162	115	209	0.65	2	13	242	105	360	180	146	214	0.59
Oruro	2	83	85	15	183	92	81	102	0.56	2	55	92	9	156	78	82	74	0.47	2	71	74	12	157	79	73	84	0.54
Potosí	2	57	134	5	196	98	52	144	0.73	2	79	88	7	174	87	69	105	0.60	2	24	60	36	120	60	73	47	0.39
Total/Promedio	8	52	110	8	170	85	63	107	0.63	8	59	129	17	204	102	90	115	0.54	8	35	116	41	192	96	92	100	0.49
Trinidad	2	9	55	2	66	33	23	43	0.65	2	32	26		58	29	30	28	0.48	2	19	38	2	59	30	41	18	0.31
Cobija	2	5	54	8	67	34	37	30	0.45	2	21	56	18	95	48	64	31	0.33	2	37	77	13	127	64	83	44	0.35
Total/Promedio	4	7	55	5	67	33	30	37	0.55	4	27	41	18	77	38	47	30	0.40	4	28	58	8	93	47	62	31	0.33
Total	30	1,474	3,112	1,510	6,096	203	2,309	3,787	0.62	33	1,804	2,865	2,213	6,882	209	3,353	3,529	0.51	36	3,693	2,375	3,220	9,288	258	4,698	4,590	0.49

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2006 a 2008, publicados por el Consejo de la Judicatura.

nT = número de tribunales; cpp = carga procesal promedio; TRJ = Tasa de Retención Judicial.

**CUADRO 14. DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES DE SENTENCIA**

Ciudades capital y El Alto: 2009 - 2011

CIUDAD	2009									2010									2011								
	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	Resuel_ tas	Pendien_ tes	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	Resuel_ tas	Pendien_ tes	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	Resuel_ tas	Pendien_ tes	TRJ
Santa Cruz	8	818	537	60	1,415	177	410	1,005	0.71	8	760	566	197	1,523	190	439	1,084	0.71	8	962	122	53	1,137	142	294	843	0.74
La Paz	7	1,160	513	2,454	4,127	590	2,377	1,750	0.42	7	1,591	597	2,308	4,496	642	2,366	2,130	0.47	7	602	182	1,733	2,517	360	2,069	448	0.18
El Alto	5	596	273	1,004	1,873	375	1,160	713	0.38	5	495	223	1,093	1,811	362	1,376	435	0.24	5	430	26	655	1,111	222	981	130	0.12
Cochabamba	4	914	378	58	1,350	338	252	1,098	0.81	4	1,137	264	39	1,440	360	169	1,271	0.88	4	1,288	124	36	1,448	362	176	1,272	0.88
Total/Promedio	24	872	425	894	2,191	370	1,050	1,142	0.58	24	996	413	909	2,318	389	1,088	1,230	0.58	24	821	114	619	1,553	271	880	673	0.48
Sucre	2	27	114	14	155	78	53	102	0.66	2	56	70	11	137	69	59	78	0.57	2	28	26	4	58	29	37	21	0.36
Tarija	2	61	197	20	278	139	137	141	0.51	2	109	205	13	327	164	79	248	0.76	2	256	206	6	468	234	86	382	0.82
Oruro	2	121	114	17	252	126	83	169	0.67	2	173	59	23	255	128	90	165	0.65	2	165	56	8	229	115	66	163	0.71
Potosí	2	81	113	11	205	103	113	92	0.45	2	91	60	5	156	78	52	104	0.67	2	96	43	14	153	77	40	113	0.74
Total/Promedio	8	73	135	16	223	111	97	126	0.57	8	107	99	13	219	109	70	149	0.66	8	136	83	8	227	114	57	170	0.66
Trinidad	2	15	71	6	92	46	44	48	0.52	2	49	45	13	107	54	25	82	0.77	2	46	3	2	51	26	17	34	0.67
Cobija	2	37	58	25	120	60	89	31	0.26	2	40	38	23	101	51	68	33	0.33	2	6	24	10	40	20	36	4	0.10
Total/Promedio	4	26	65	16	106	53	67	40	0.39	4	45	42	18	104	52	47	58	0.55	4	26	14	6	46	23	27	19	0.38
Total	36	3,830	2,368	3,669	9,867	274	4,718	5,149	0.52	36	4,501	2,127	3,725	10,353	288	4,723	5,630	0.54	36	3,879	812	2,521	7,212	200	3,802	3,410	0.47

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2009 a 2011, publicados por el Consejo de la Judicatura.

nT = número de tribunales; cpp = carga procesal promedio; TRJ = Tasa de Retención Judicial.



CUADRO 14. DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES DE SENTENCIA																		
Ciudades capital y El Alto: 2012 y 2013																		
CIUDAD	2012									2013								
	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	ResueL tas	Pendien tes	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	cpp	ResueL tas	Pendien tes	TRJ
Santa Cruz	8	858	229	77	1,164	146	249	915	0.79	9	867	418	144	1,429	159	411	1,018	0.71
La Paz	7	805	110	2,193	3,108	444	609	2,499	0.80	8	691	853	1,045	2,589	324	1,102	1,487	0.57
El Alto	5	296	17	781	1,094	219	498	596	0.54	5	252	119	790	1,161	232	863	298	0.26
Cochabamba	5	1,298	200	37	1,535	307	232	1,303	0.85	5	1,190	287	56	1,533	307	389	1,144	0.75
<b>Total/Promedio</b>	25	814	139	772	1,725	279	397	1,328	0.75	27	750	419	509	1,678	255	691	987	0.57
Sucre	2	25	27	3	55	28	37	18	0.33	2	20	30	4	54	27	41	13	0.24
Tarija	2	59	139	17	215	108	117	98	0.46	2	625	140	32	797	399	78	719	0.90
Oruro	2	106	70	8	184	92	67	117	0.64	2	112	99	13	224	112	75	149	0.67
Potosí	2	24	14	8	46	23	31	15	0.33	2	3	35	6	44	22	39	5	0.11
<b>Total/Promedio</b>	8	54	63	9	125	63	63	62	0.44	8	190	76	14	280	140	58	222	0.48
Trinidad	2	11	10	2	23	12	17	6	0.26	2	4	9	1	14	7	11	3	0.21
Cobija	2	10	31	5	46	23	29	17	0.37	2	10	64	19	93	47	50	43	0.46
<b>Total/Promedio</b>	4	11	21	4	35	17	23	12	0.32	4	7	37	10	54	27	31	23	0.34
<b>Total</b>	37	3,492	847	3,131	7,470	202	1,886	5,584	0.75	39	3,774	2,054	2,110	7,938	204	3,059	4,879	0.61

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2012 y 2013, publicados por el Consejo de la Magistratura.

nT = número de tribunales; cpp = carga procesal promedio; TRJ = Tasa de Retención Judicial.

empero, son aparentes, ya que antes que reflejar mayor eficiencia se deben al incremento en la cantidad de juicios remitidos a otra ciudad por no haber podido constituirse el tribunal, conforme veremos páginas adelante.

Otro ejemplo destacable de manipulaciones estadísticas se encuentra en los registros de este subconjunto de ciudades: La Paz, El Alto y Cochabamba, por ejemplo, consignaron en 2008 como juicios rezagados de la gestión anterior (1.218, 848 y 746, respectivamente), cantidades superiores a las que declararon pendientes al cabo de 2007 (869, 424 y 596, en el mismo orden).

#### **ii.ii. Las ciudades de tamaño medio.**

La carga procesal promedio de los tribunales escabinados de este grupo fue significativamente más baja que la del subconjunto anterior (entre el 25% y el 50% de la carga de las grandes urbes), y no obstante, el comportamiento de las magnitudes de la mora judicial, además de irregular, resulta relativamente preocupante. Los tribunales de la ciudad de Sucre fueron responsables de las siguientes tasas anuales de retención en los ocho años estudiados: 65% - 43% - 42% - 66% - 57% - 36% - 33% y 24% en 2013. A todas luces se trata de una serie harto irregular, con dos picos (65% en 2006 y 66% en 2009), pese a que se beneficiaron con una de las cpp más bajas del subgrupo.

Potosí, que es la otra ciudad con menor cpp, cobijó tribunales de sentencia cuya TRJ anual no puede sino ser calificada como preocupante, tal y como se desprende de la serie siguiente: 0,73 – 0,60 – 0,39 – 0,45 – 0,67 – 0,74 – 0,33 – 0,11. Está claro que la TRJ de los dos últimos años mejoró la eficiencia de los tribunales de la Villa Imperial, que de otro modo hubiesen resultado dramáticamente deficitarios, habida cuenta de su baja cpp. Nótese, sin embargo, que la TRJ de 2012 y 2013 se deben más a la manipulación estadística que a la eficiencia misma de los juzgadores, lo que se demuestra reparando en el hecho de que en 2011 los tribunales declararon 113 causas pendientes y que debían pasar a 2012, pero en esta última gestión registraron únicamente 24 pendientes del ejercicio anterior.

Los tribunales de Tarija y Oruro, por su parte, entregaron resultados claramente insatisfactorios, conforme muestra la evolución de sus tasas anuales de retención judicial. Tarija: 57% - 65% - 59% - 51% - 76% - 82% - 46% - 90%, serie en la que el resultado de 2012 (46%) parece más bien un accidente dentro de la curva notoriamente ascendente. Algo tuvo que ver con estos bajos rendimientos el hecho de que los juzgados colectivos tarijeños

registraron la mayor carga procesal promedio del subgrupo, aunque siempre por debajo de las cuatro grandes urbes, exceptuando el año 2013, cuando la cpp tarijeña estuvo por encima de la carga de dichas ciudades.

En Oruro el desempeño de los tribunales escabinados fue también bajo durante los ocho años que median entre 2006 y 2013, sin ningún atisbo de mejora significativa. La serie formada por las tasas de retención judicial anuales así lo demuestra: 0,56 – 0,47 – 0,54 – 0,67 – 0,65 – 0,71 – 0,64 – 0,67. Estos indicadores muestran, sin lugar a dudas, que la reforma procesal penal en Oruro, así como en Tarija y en menor medida en Sucre y Potosí, no dio los frutos esperados.

Visto el tema desde la TRJ promedio de este subgrupo de ciudades y comparándola con la del primer subgrupo, se constata que, exceptuando los dos últimos años del período (2012 y 2013), ambos subconjuntos tuvieron desempeños semejantes, lo que habla mal de los tribunales de las ciudades de tamaño medio porque se beneficiaron de una carga procesal menor<sup>194</sup>.

### **ii.iii. Trinidad y Cobija.**

Los resultados entregados por los jueces colegiados de Cobija serían asumidos como ejemplares si no fuera que también en la capital norteña se repitió el fenómeno del elevado número de casos en los que el tribunal no pudo constituirse, aunque con una intensidad menor a la de las ciudades paceñas. Cualesquiera fueran las razones que explican los impedimentos para la organización de los tribunales, ellas serán menos entendibles en una ciudad pequeña como Cobija, que en las urbes altiplánicas. Dejemos este tema, empero, para su análisis posterior.

De entre las diez ciudades, la cpp de los tribunales de Trinidad fue la más baja a lo largo del quinquenio, exceptuando 2010 y 2011 cuando estuvo ligeramente por encima de la carga de Cobija, por tanto, gozaron de una base operativa favorable. No obstante, pese a la baja presión laboral, la serie formada por sus TRJ anuales nos muestra un escenario poco tranquilizante: 0,65 – 0,48 – 0,31 – 0,52 – 0,77 – 0,67 – 0,26 y 0,21. No cabe duda, estas cifras confirman también la presencia de fuertes debilidades en la justicia penal, que impiden

---

<sup>194</sup> Las TRJ promedio de los subgrupos de ciudades se encuentran en el Cuadro 14, pudiendo compararse fácilmente sus magnitudes.

alcanzar niveles de desempeño acordes con las demandas de la población, aún por encima de la baja carga procesal de los tribunales de las dos capitales amazónicas del país.

Ahora bien, retomando la visión global de las diez ciudades, los hallazgos de la investigación en Santa Cruz, Cochabamba, Trinidad y las cuatro ciudades de tamaño medio, autorizan a afirmar una vez más que la reforma procesal penal tampoco generó resultados positivos en la fase de la sustanciación del juicio propiamente dicho bajo la modalidad de tribunales escabinados. A esta constatación debe añadirse el hecho, absolutamente irregular, de que en La Paz, El Alto y Cobija surgió un problema adicional, nacido del elevado número de juicios remitidos a otro distrito judicial a raíz de la imposibilidad de constituir el tribunal con los jueces ciudadanos, del cual nos ocuparemos párrafos adelante.

Señalamos páginas atrás que un procedimiento apto para trascender las diferencias de tamaño entre las ciudades, sean de naturaleza geográfica o procesal, consiste en escudriñar la productividad de los tribunales de sentencia, objetivo al que, precisamente, se encamina el Cuadro 15, cuya lectura debe sujetarse a las reglas explicadas anteriormente<sup>195</sup>. El contenido del cuadro demuestra con nitidez la baja cantidad promedio de causas resueltas al mes y diariamente (crp/mes y crp/día) por los tribunales de sentencia urbanos, exceptuando a La Paz y El Alto, cuyos órganos colegiados, aparentemente, habrían estado concluyendo más de un juicio cada día<sup>196</sup>. Decimos aparentemente porque los datos de ambas ciudades responden, antes que a efectivas finalizaciones de los juicios, a la no constitución de los tribunales, lo que veremos en seguida cuando revisemos las modalidades de decisiones conclusivas.

La elocuencia del Cuadro 15 resalta el hecho de que los tribunales de sentencia cruceños, en su año de mayor productividad (2007), emitieron un promedio de sólo 6,08 sentencias y otras resoluciones conclusivas por mes, vale decir, alrededor de una cada cuatro días (3,6 días para ser exactos). Cochabamba, en cambio, se benefició con mayor efectividad el año 2013, cuando sus jueces colectivos votaron un promedio de 7,07 fallos finales cada mes, equivalentes a uno cada 3,1 días.

---

<sup>195</sup> Vid *supra* página 135, en la introducción al Cuadro 10.

<sup>196</sup> Para La Paz ver la columna "crp/día" de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, y para El Alto la misma columna de los años 2006, 2007, 2008 y 2010.

**CUADRO 15. TRIBUNALES DE SENTENCIA: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO**  
Ciudades capital y El Alto: 2006 - 2009

CIUDAD	2006						2007						2008						2009					
	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día
Santa Cruz	6	959	160	311	4.71	0.21	7	1,591	227	468	6.08	0.28	8	1,314	164	418	4.75	0.22	8	1,415	177	410	4.66	0.21
La Paz	5	2,620	524	778	14.15	0.64	6	2,082	347	1,213	18.38	0.84	7	3,663	523	2,226	28.91	1.31	7	4,127	590	2,377	30.87	1.40
El Alto	3	1,067	356	742	22.48	1.02	4	1,439	360	1,015	23.07	1.05	5	2,193	439	1,312	23.85	1.08	5	1,873	375	1,160	21.09	0.96
Cochabamba	4	637	159	165	3.75	0.17	4	800	200	204	4.64	0.21	4	1,165	291	251	5.70	0.26	4	1,350	338	252	5.73	0.26
Sucre	2	128	64	45	2.05	0.09	2	163	82	93	4.23	0.19	2	130	65	75	3.41	0.15	2	155	78	53	2.41	0.11
Tarifa	2	173	87	75	3.41	0.15	2	324	162	115	5.23	0.24	2	360	180	146	6.64	0.30	2	278	139	137	6.23	0.28
Oruro	2	183	92	81	3.68	0.17	2	156	78	82	3.73	0.17	2	157	79	73	3.32	0.15	2	252	126	83	3.77	0.17
Potosí	2	196	98	52	2.36	0.11	2	174	87	69	3.14	0.14	2	120	60	73	3.32	0.15	2	205	103	113	5.14	0.23
Trinidad	2	66	33	23	1.05	0.05	2	58	29	30	1.36	0.06	2	59	30	41	1.86	0.08	2	92	46	44	2.00	0.09
Cobija	2	67	34	37	1.68	0.08	2	95	48	64	2.91	0.13	2	127	64	83	3.77	0.17	2	120	60	89	4.05	0.18
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>6,096</b>	<b>203</b>	<b>2,309</b>	<b>7.00</b>	<b>0.32</b>	<b>33</b>	<b>6,882</b>	<b>209</b>	<b>3,353</b>	<b>9.24</b>	<b>0.42</b>	<b>36</b>	<b>9,288</b>	<b>258</b>	<b>4,698</b>	<b>11.86</b>	<b>0.54</b>	<b>36</b>	<b>9,867</b>	<b>274</b>	<b>4,718</b>	<b>11.91</b>	<b>0.54</b>

FUENTE: Anuario Estadístico Judicial de los años 2006 a 2009. nT = número de tribunales; cpp = carga procesal promedio; crp/mes = causas resueltas promedio por mes; crp/día = causas resueltas promedio por día

Nota: Los datos de La Paz y El Alto están sesgados porque incluyen entre las resueltas a las causas en las que no pudo constituirse el Tribunal.

**CUADRO 15. TRIBUNALES DE SENTENCIA: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO**  
Ciudades capital y El Alto: 2010 - 2013

CIUDAD	2010						2011						2012						2013					
	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día	nT	Total causas	cpp	Resue tas	crp/ mes	crp/ día
Santa Cruz	8	1,523	190	439	4.99	0.23	8	1,137	142	294	3.34	0.15	8	1,164	146	249	2.83	0.13	9	1,429	159	411	4.15	0.19
La Paz	7	4,496	642	2,366	30.73	1.40	7	2,517	360	2,069	26.87	1.22	7	3,108	444	609	7.91	0.36	8	2,589	324	1,102	12.52	0.57
El Alto	5	1,811	362	1,376	25.02	1.14	5	1,111	222	981	17.84	0.81	5	1,094	219	498	9.05	0.41	5	1,161	232	863	15.69	0.71
Cochabamba	4	1,440	360	169	3.84	0.17	4	1,448	362	176	4.00	0.18	5	1,535	307	232	4.22	0.19	5	1,533	307	389	7.07	0.32
Sucre	2	137	69	59	2.68	0.12	2	58	29	37	1.68	0.08	2	55	28	37	1.68	0.08	2	54	27	41	1.86	0.08
Tarifa	2	327	164	79	3.59	0.16	2	468	234	86	3.91	0.18	2	215	108	117	5.32	0.24	2	797	399	78	3.55	0.16
Oruro	2	255	128	90	4.09	0.19	2	229	115	66	3.00	0.14	2	184	92	67	3.05	0.14	2	224	112	75	3.41	0.15
Potosí	2	156	78	52	2.36	0.11	2	153	77	40	1.82	0.08	2	46	23	31	1.41	0.06	2	44	22	39	1.77	0.08
Trinidad	2	107	54	25	1.14	0.05	2	51	26	17	0.77	0.04	2	23	12	17	0.77	0.04	2	14	7	11	0.50	0.02
Cobija	2	101	51	68	3.09	0.14	2	40	20	36	1.64	0.07	2	46	23	29	1.32	0.06	2	93	47	50	2.27	0.10
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>10,353</b>	<b>288</b>	<b>4,723</b>	<b>11.93</b>	<b>0.54</b>	<b>36</b>	<b>7,212</b>	<b>200</b>	<b>3,802</b>	<b>9.60</b>	<b>0.44</b>	<b>37</b>	<b>7,470</b>	<b>202</b>	<b>1,886</b>	<b>4.63</b>	<b>0.21</b>	<b>39</b>	<b>7,938</b>	<b>204</b>	<b>3,059</b>	<b>7.13</b>	<b>0.32</b>

FUENTE: Anuario Estadístico Judicial de los años 2010 a 2013. nT = número de tribunales; cpp = carga procesal promedio; crp/mes = causas resueltas promedio por mes; crp/día = causas resueltas promedio por día

Nota: Los datos de La Paz y El Alto están sesgados porque incluyen entre las resueltas a las causas en las que no pudo constituirse el Tribunal.

No deja de ser interesante percatarse que las cifras de los tribunales escabinados cruceños fueron superadas por los tribunales tarijeños en 2008 y 2009, ejercicios anuales en los que acordaron una media de 6,64 y 6,28 resoluciones conclusivas mensualmente, es decir una decisión cada 3 a 3,6 días.

Los *records* de los juzgados colectivos de las otras ciudades fueron significativamente bajos, pero ninguno como el registro de Trinidad, donde los tribunales emitieron una decisión final cada 25 días en 2011 y 2012 y, aún peor, una cada 50 días en 2013. Frente a datos como estos, repitiendo la herramienta utilizada con los jueces de sentencia, conviene desglosar analíticamente la productividad de los tribunales de sentencia de las diez ciudades promediando los ocho años estudiados.

Abstraídas las cifras de El Alto y La Paz –por lo apuntado antes reiterativamente–, el Cuadro 16 muestra que la mayor productividad judicial entre 2006 y 2013 se registró en los tribunales de sentencia de Cochabamba y Tarija, cuyos miembros, en ese intervalo de tiempo, emitieron mensualmente entre 3,5 a 7 sentencias y otros fallos, o lo que es lo mismo, una media de una decisión final cada 4,5 días. La tabla muestra asimismo que en Trinidad los dos órganos colegiados sólo atinaron a aprobar un fallo cada 20 días hábiles, cada uno, convirtiendo a la capital beniana en el escenario de la menor productividad de los tribunales de sentencia urbanos del país.

<b>CUADRO 16. TRIBUNALES DE SENTENCIA: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO</b>			
<b>Ciudades capital y El Alto 2006 – 2013</b>			
<b>Ciudad</b>	<b>rango crp/mes</b>	<b>prom. periodo crp/día</b>	<b>crp/día</b>
1. El Alto	9 a 25*	0,90	1 fallo c/1,1 días
2. La Paz	8 a 31*	0,97	1 fallo c/día
3. Cochabamba	4 a 7	0,22	1 fallo c/4,5 días
4. Tarija	3,5 a 7	0,21	1 fallo c/4,8 días
5. Santa Cruz	3 a 6	0,20	1 fallo c/5 días
6. Oruro	3 a 4	0,16	1 fallo c/6,3 días
7. Sucre	2 a 4	0,11	1 fallo c/9,1 días
8. Potosí	1,5 a 5	0,12	1 fallo c/8,3 días
9. Cobija	1 a 4	0,12	1 fallo c/8,3 días
10. Trinidad	0,5 a 2	0,05	1 fallo c/20 días

**FUENTE:** Elaborado en base al Cuadro 15 y estadísticas oficiales.

\*Los datos de El Alto y La Paz se encuentran distorsionados por el elevado número de casos en los que no se constituyó el Tribunal, y computados como concluidos.

No obstante, cruzados los datos de los cuadros 11 y 16, queda en evidencia que en los juicios por dapub la productividad de los tribunales de sentencia es mayor que la de los jueces de sentencia, dado que mientras los juzgadores unipersonales más eficientes (Potosí) pronunciaron un fallo cada nueve días, los colegiados más ágiles lo hicieron en la mitad de ese tiempo (4,5 días).

Estos datos autorizan a asumir una conclusión con dos términos: las estadísticas judiciales demuestran que la creación de los tribunales de sentencia escabinados, obra de la reforma procesal penal, fue un acierto, pero que, al mismo tiempo, el funcionamiento de estos órganos colegiados requería de ciertos ajustes para elevar sus niveles de eficiencia técnica y para superar el problema detectado en La Paz, El Alto y Cobija. Pese a esta evidencia y sin conocerse los fundamentos de la decisión, la Ley 586 de *Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal* ha suprimido la participación social en estos tribunales, sustituyéndolos por órganos integrados por tres jueces técnicos. Lo insólito del tema fue que, frente a un problema básicamente paceño, se aplicó una solución de alcance nacional.

Analicemos, por último, las diferentes clases de sentencias y resoluciones finales con las que los tribunales cerraron y cierran su competencia. El Cuadro 17 fue concebido para sistematizar y entregar esa información, la que, tal como anunciáramos antes, nos permitirá esclarecer la situación en La Paz, El Alto y Cobija. La columna rotulada "Otros" del cuadro reúne en su seno a los casos que se resolvieron mediando una conciliación, a los remitidos por excusas y recusaciones y, además, otras formas no identificadas en los anuarios estadísticos. Por lo demás, interesa aquí destacar tres cuestiones derivadas de la tabla:

Primera. El Cuadro 17 pone en evidencia que en La Paz, El Alto y Cobija un elevadísimo número de juicios fue dado de baja de los registros porque no pudo constituirse el Tribunal, hecho contabilizado como una forma de cierre de competencia o de "conclusión" de los procesos. En esa situación quedaron en El Alto alrededor del 90% de los juicios, valor promedio de los siete años analizados; en La Paz fluctuó en torno al 82% y en Cobija circundó el 33%, aunque en este caso sólo en los cinco últimos años. El peso de esos casos fue tan grande que terminó distorsionando las estadísticas de las tres ciudades y, a través de ellas, las del conjunto de los tribunales urbanos. Piénsese, por ejemplo, en las tasas de retención judicial de las dos urbes paceñas, fuertemente influidas por esa forma de cierre de competencia (ver Cuadro 14). Al menos dos interrogantes quedan abiertas a consecuencia de estos datos: ¿cómo se explican semejantes cantidades de convocatorias para constituir tribunales frustradas en La Paz y El Alto?, y ¿por qué no se hizo nada al

**CUADRO 17. TRIBUNALES DE SENTENCIA: FORMAS DE CONCLUSIÓN**  
Ciudades capital y El Alto: 2006 y 2007

Ciudad	2006															2007														
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO															FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO														
	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Imposib. Tribunal	%	Venc. plazo	%	Excep- Prescrip	%	Otros	%	Total	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Imposib. Tribunal	%	Venc. plazo	%	Excep- Prescrip	%	Otros	%	Total
Santa Cruz	187	60.1	53	17.0	20	6.4	33	10.6	1	0.3	7	2.3	10	3.2	311	202	43.2	40	8.5	49	10.5	70	15.0	24	5.1	16	3.4	67	14.3	468
La Paz	58	7.5	61	7.8	9	1.2	537	69.0	3	0.4	104	13.4	6	0.8	778	82	6.8	32	2.6	6	0.5	1,031	85.0	8	0.7	9	0.7	45	3.7	1,213
El Alto	22	3.0	9	1.2	17	2.3	683	92.0	0	0.0	10	1.3	1	0.1	742	40	3.9	15	1.5	10	1.0	930	91.6	1	0.1	6	0.6	13	1.3	1,015
Cochabamba	88	53.3	40	24.2	12	7.3	14	8.5	0	0.0	9	5.5	2	1.2	165	101	49.5	55	27.0	21	10.3	24	11.8	0	0.0	2	1.0	1	0.5	204
Sucre	12	26.7	13	28.9	1	2.2	2	4.4	0	0.0	10	22.2	7	15.6	45	18	19.4	5	5.4	4	4.3	41	44.1	0	0.0	11	11.8	14	15.1	93
Tarija	25	33.3	41	54.7	3	4.0	4	5.3	1	1.3	0	0.0	1	1.3	75	37	32.2	53	46.1	0	0.0	3	2.6	3	2.6	7	6.1	12	10.4	115
Oruro	50	61.7	23	28.4	4	4.9	0	0.0	0	0.0	4	4.9	0	0.0	81	40	48.8	17	20.7	11	13.4	0	0.0	2	2.4	3	3.7	9	11.0	82
Potosí	27	51.9	6	11.5	6	11.5	1	1.9	0	0.0	12	23.1	0	0.0	52	34	49.3	14	20.3	4	5.8	6	8.7	0	0.0	3	4.3	8	11.6	69
Trinidad	15	65.2	2	8.7	3	13.0	1	4.3	0	0.0	0	0.0	2	8.7	23	12	40.0	10	33.3	2	6.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	20.0	30
Cobija	16	43.2	11	29.7	5	13.5	5	13.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	37	18	28.1	11	17.2	1	1.6	17	26.6	0	0.0	1	1.6	16	25.0	64
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>21.7</b>	<b>259</b>	<b>11.2</b>	<b>80</b>	<b>3.5</b>	<b>1,280</b>	<b>55.4</b>	<b>5</b>	<b>0.2</b>	<b>156</b>	<b>6.8</b>	<b>29</b>	<b>1.3</b>	<b>2,309</b>	<b>584</b>	<b>17.4</b>	<b>252</b>	<b>7.5</b>	<b>108</b>	<b>3.2</b>	<b>2,122</b>	<b>63.3</b>	<b>38</b>	<b>1.1</b>	<b>58</b>	<b>1.7</b>	<b>191</b>	<b>5.7</b>	<b>3,353</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial 2006 y 2007.

La columna "Otros" aglutina conciliación, excusas y recusaciones y otras formas no identificadas en los anuarios.

**CUADRO 17. TRIBUNALES DE SENTENCIA: FORMAS DE CONCLUSIÓN**  
Ciudades capital y El Alto: 2008 y 2009

Ciudad	2008															2009														
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO															FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO														
	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Imposib. Tribunal	%	Venc. plazo	%	Excep- Prescrip	%	Otros	%	Total	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Imposib. Tribunal	%	Venc. plazo	%	Excep- Prescrip	%	Otros	%	Total
Santa Cruz	202	48.3	53	12.7	16	3.8	28	6.7	60	14.4	2	0.5	57	13.6	418	209	51.0	71	17.3	29	7.1	6	1.5	54	13.2	4	1.0	37	9.0	410
La Paz	111	5.0	38	1.7	17	0.8	1,968	88.4	5	0.2	39	1.8	48	2.2	2,226	112	4.7	36	1.5	15	0.6	2,033	85.5	10	0.4	119	5.0	52	2.2	2,377
El Alto	79	6.0	34	2.6	13	1.0	1,103	84.1	1	0.1	14	1.1	68	5.2	1,312	35	3.0	23	2.0	5	0.4	1,065	91.8	1	0.1	24	2.1	7	0.6	1,160
Cochabamba	138	55.0	49	19.5	15	6.0	8	3.2	8	3.2	8	3.2	25	10.0	251	113	44.8	39	15.5	15	6.0	7	2.8	4	1.6	38	15.1	36	14.3	252
Sucre	19	25.3	7	9.3	1	1.3	5	6.7	2	2.7	33	44.0	8	10.7	75	22	41.5	11	20.8	2	3.8	12	22.6	1	1.9	5	9.4	0	0.0	53
Tarija	35	24.0	44	30.1	6	4.1	6	4.1	5	3.4	10	6.8	40	27.4	146	33	24.1	47	34.3	14	10.2	16	11.7	1	0.7	14	10.2	12	8.8	137
Oruro	31	42.5	22	30.1	10	13.7	2	2.7	0	0.0	2	2.7	6	8.2	73	48	57.8	10	12.0	10	12.0	0	0.0	0	0.0	7	8.4	8	9.6	83
Potosí	17	23.3	8	11.0	35	47.9	4	5.5	0	0.0	1	1.4	8	11.0	73	55	48.7	6	5.3	11	9.7	2	1.8	0	0.0	0	0.0	39	34.5	113
Trinidad	12	29.3	5	12.2	4	9.8	0	0.0	0	0.0	1	2.4	19	46.3	41	25	56.8	6	13.6	2	4.5	6	13.6	0	0.0	0	0.0	5	11.4	44
Cobija	17	20.5	8	9.6	1	1.2	26	31.3	0	0.0	0	0.0	31	37.3	83	15	16.9	5	5.6	2	2.2	32	36.0	0	0.0	1	1.1	34	38.2	89
<b>Total</b>	<b>661</b>	<b>14.1</b>	<b>268</b>	<b>5.7</b>	<b>118</b>	<b>2.5</b>	<b>3,150</b>	<b>67.0</b>	<b>81</b>	<b>1.7</b>	<b>110</b>	<b>2.3</b>	<b>310</b>	<b>6.6</b>	<b>4,698</b>	<b>667</b>	<b>14.1</b>	<b>254</b>	<b>5.4</b>	<b>105</b>	<b>2.2</b>	<b>3,179</b>	<b>67.4</b>	<b>71</b>	<b>1.5</b>	<b>212</b>	<b>4.5</b>	<b>230</b>	<b>4.9</b>	<b>4,718</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial 2008 y 2009.

La columna "Otros" aglutina conciliación, excusas y recusaciones y otras formas no identificadas en los anuarios.



**CUADRO 17. TRIBUNALES DE SENTENCIA: FORMAS DE CONCLUSIÓN**  
Ciudades capital y El Alto: 2010 y 2011

Ciudad	2010														2011															
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO														FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO															
	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Imposib. Tribunal	%	Venc. plazo	%	Excepc. Prescrip	%	Otros	%	Total	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Imposib. Tribunal	%	Venc. plazo	%	Excepc. Prescrip	%	Otros	%	Total
Santa Cruz	171	39.0	82	18.7	19	4.3	19	4.3	50	11.4	19	4.3	79	18.0	439	135	45.9	58	19.7	18	6.1	29	9.9	12	4.1	4	1.4	38	12.9	294
La Paz	135	5.7	42	1.8	16	0.7	1,980	83.7	10	0.4	57	2.4	126	5.3	2,366	94	4.5	27	1.3	13	0.6	1,700	82.2	15	0.7	68	3.3	152	7.3	2,069
El Alto	34	2.5	7	0.5	7	0.5	1,263	91.8	1	0.1	13	0.9	51	3.7	1,376	26	2.7	9	0.9	18	1.8	898	91.5	2	0.2	4	0.4	24	2.4	981
Cochabamba	115	68.0	26	15.4	6	3.6	3	1.8	2	1.2	10	5.9	7	4.1	169	93	52.8	31	17.6	11	6.3	5	2.8	4	2.3	21	11.9	11	6.3	176
Sucre	10	16.9	9	15.3	8	13.6	5	8.5		0.0	22	37.3	5	8.5	59	13	35.1	17	45.9	1	2.7		0.0		0.0	5	13.5	1	2.7	37
Tarja	20	25.3	26	32.9	2	2.5	8	10.1		0.0	1	1.3	22	27.8	79	34	39.5	30	34.9	9	10.5	5	5.8		0.0	2	2.3	6	7.0	86
Oruro	47	52.2	11	12.2	5	5.6	1	1.1		0.0	5	5.6	21	23.3	90	30	45.5	12	18.2	4	6.1		0.0		0.0	5	7.6	15	22.7	66
Potosí	28	53.8	9	17.3	5	9.6		0.0		0.0	1	1.9	9	17.3	52	19	47.5	4	10.0	9	22.5	1	2.5	1	2.5		0.0	6	15.0	40
Trinidad	6	24.0	5	20.0	1	4.0	7	28.0		0.0		0.0	6	24.0	25	9	52.9	2	11.8	1	5.9	2	11.8		0.0		0.0	3	17.6	17
Cobija	16	23.5	4	5.9	2	2.9	22	32.4		0.0	2	2.9	22	32.4	68	14	38.9	1	2.8		0.0	12	33.3		0.0	1	2.8	8	22.2	36
<b>Total</b>	<b>582</b>	<b>12.3</b>	<b>221</b>	<b>4.7</b>	<b>71</b>	<b>1.5</b>	<b>3,308</b>	<b>70.0</b>	<b>63</b>	<b>1.3</b>	<b>130</b>	<b>2.8</b>	<b>348</b>	<b>7.4</b>	<b>4,723</b>	<b>467</b>	<b>12.3</b>	<b>191</b>	<b>5.0</b>	<b>84</b>	<b>2.2</b>	<b>2,652</b>	<b>69.8</b>	<b>34</b>	<b>0.9</b>	<b>110</b>	<b>2.9</b>	<b>264</b>	<b>6.9</b>	<b>3,802</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de 2010 y 2011.

La columna "Otros" aglutina conciliación, excusas y recusaciones y otras formas no identificadas en los anuarios.

**CUADRO 17. TRIBUNALES DE SENTENCIA: FORMAS DE CONCLUSIÓN**  
Ciudades capital y El Alto: 2012

Ciudad	2012														
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO														
Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Imposib. Tribunal	%	Venc. plazo	%	Excepc. Prescrip	%	Otros	%	Total	
Santa Cruz	116	46.6	41	16.5	11	4.4	68	27.3	7	2.8	3	1.2	3	1.2	249
La Paz	92	15.1	17	2.8	7	1.1	472	77.5	6	1.0	5	0.8	10	1.6	609
El Alto	34	6.8	9	1.8	23	4.6	431	86.5		0.0		0.0	1	0.2	498
Cochabamba	101	43.5	48	20.7	11	4.7	16	6.9	10	4.3	13	5.6	33	14.2	232
Sucre	22	59.5	9	24.3	2	5.4		0.0		0.0		0.0	4	10.8	37
Tarja	36	30.8	24	20.5	2	1.7	15	12.8	1	0.9		0.0	39	33.3	117
Oruro	4	6.0	2	3.0		0.0		0.0		0.0		0.0	61	91.0	67
Potosí	10	32.3	7	22.6	11	35.5	1	3.2	2	6.5		0.0		0.0	31
Trinidad	8	47.1	4	23.5	1	5.9	1	5.9		0.0		0.0	3	17.6	17
Cobija	13	44.8	3	10.3	1	3.4	9	31.0		0.0	1	3.4	2	6.9	29
<b>Total</b>	<b>436</b>	<b>23.1</b>	<b>164</b>	<b>8.7</b>	<b>69</b>	<b>3.7</b>	<b>1,013</b>	<b>53.7</b>	<b>26</b>	<b>1.4</b>	<b>22</b>	<b>1.2</b>	<b>156</b>	<b>8.3</b>	<b>1,886</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de 2012.

La columna "Otros" aglutina conciliación, excusas y recusaciones y otras formas no identificadas en los anuarios.

**Nota:** No se pueden analizar los datos de 2013 porque en el Anuario Estadístico Judicial eliminaron los tipos de sentencias.

respecto? El esclarecimiento de este crucial asunto debió ser una tarea urgente para los integrantes del órgano administrativo y disciplinario de la judicatura y del Tribunal Supremo de Justicia, sin embargo, tal parece que ni se percataron del hecho, menos de su localización en las urbes paceñas. El tema, a la postre, fue distorsionado, como si afectase a todas las ciudades, y derivó en la supresión de los tribunales escabinados<sup>197</sup>, que, conforme veremos líneas adelante, entregaban mejores resultados que los juzgados unipersonales.

Las distorsiones estadísticas ocasionadas por los casos en los que no pudo constituirse el tribunal, no deben hacernos perder de vista que esos juicios ingresaron efectivamente a las oficinas de los órganos colegiados de las tres ciudades, abultando su carga procesal. El efecto se percibe claramente en la columna “*Otras causas*” del Cuadro 14, categoría en la que fueron registradas. De ese modo, durante los años analizados, los tribunales de La Paz asentaron el ingreso de un número total de juicios mayor entre el 30% y el 200% que los recibidos en Santa Cruz en el mismo período, lo que no guarda relación con las dimensiones poblacionales de ambas ciudades, ni qué se diga en relación a Cochabamba. De igual manera, Cobija superó permanentemente a Trinidad en la recepción de juicios.

Segundo. Llama la atención en el cuadro la relación entre las sentencias condenatorias y absolutorias votadas por los tribunales de la ciudad de Tarija, donde, durante cinco de los siete años se aprobaron cantidades de sentencias absolutorias constantemente mayores que las condenatorias. Habida cuenta que estos jueces colectivos conocen sólo juicios por dapub, esa orientación mayoritaria de las sentencias deja en pie dos hipótesis explicativas: o los fiscales están haciendo mal su trabajo y no pueden sustentar muchas de las acusaciones, o los jueces están fallando en contra de las pruebas aportadas por el Ministerio Público. Si se constatará la primera hipótesis, el Ministerio Público debería actuar rápidamente sobre sus representantes tarijeños. Si la respuesta se encontrara por el lado de los jueces, la obligación de actuar sería, primero, de los fiscales contra esos juzgadores, y segundo, de los órganos judiciales cupulares.

Tercero. En las restantes nueve ciudades la cantidad de sentencias condenatorias fue siempre mayor que las absolutorias, excepción hecha de La Paz y Sucre en 2006. Esta orientación predominante de los fallos colegiados difiere radicalmente de la de los jueces de sentencia y de los fiscales que, como se recordará, favoreció mayoritariamente o fue funcional con los acusados. Tomando en cuenta que los representantes del Ministerio Público actúan indistintamente en ambos tipos de juzgados, ¿cómo se explican esas

---

<sup>197</sup> Ver la Ley 586, de “*Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal*”.

orientaciones opuestas?, ¿será que las decisiones más drásticas de los tribunales escabinados pueden ser tomadas como otro indicio fuerte de la influencia ejercida por la participación ciudadana en la administración de justicia? Lamentablemente, la respuesta a esta crucial interrogante resulta extemporánea por la apresurada determinación de la Ley 586.

En todo caso, no está demás conocer la matriz que correlaciona el número de sentencias sancionatorias con la cantidad de fallos favorables o funcionales a los acusados, presentada como Cuadro 18, en el que, ya lo sabemos, las columnas "A" muestran el número de sentencias condenatorias, y las columnas "B" registran los fallos favorables a los acusados, es decir, la suma de sentencias absolutorias + vencimiento de plazo + excepciones y prescripciones.

Antes del análisis, empero, recordemos una vez más el marco lógico y los escenarios para la lectura del cuadro: **E1** caracterizado por la predominancia de  $A > B$  si los juicios se originaron en hechos delictivos reales y las víctimas actuaron de buena fe; **E2** marcado por una relación mayoritaria de  $A < B$  (ó  $B > A$ ) si las denuncias y acusaciones entrañaban mala fe, buscando forzar determinadas conductas mediante la amenaza penal, y la tercera posibilidad, **E3**, signada por la presencia simultánea de las relaciones  $A > B$  y  $B > A$ , e incluso  $A = B$ , perfilando un escenario heterogéneo que refleja la complejidad misma del mundo real. ¿Qué nos dice, al respecto, el Cuadro 18?

CUADRO 18. TRIBUNALES DE SENTENCIA: RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN														
Ciudades capital y El Alto: 2006 a 2012 (números absolutos)														
Ciudad	TRIBUNALES DE SENTENCIA													
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Santa Cruz	187	61	202	80	202	115	209	129	171	151	135	74	116	51
La Paz	58	168	82	49	111	82	112	165	135	109	94	110	92	28
Cochabamba	88	49	101	57	138	65	113	81	115	38	93	66	101	71
El Alto	22	19	40	22	79	49	35	48	34	21	26	15	34	9
Sucre	12	23	18	16	19	42	22	17	10	31	13	22	22	9
Oruro	50	23	40	22	31	24	48	17	47	16	30	17	4	2
Tarija	25	42	37	63	35	59	33	62	20	27	34	32	36	25
Potosí	27	18	34	17	17	9	55	6	28	10	19	5	10	9
Trinidad	15	2	12	10	12	6	25	6	6	5	9	2	8	4
Cobija	16	11	18	12	17	8	15	6	16	6	14	2	13	4
<b>Promedio Nacional</b>	<b>50</b>	<b>42</b>	<b>58</b>	<b>35</b>	<b>66</b>	<b>46</b>	<b>67</b>	<b>54</b>	<b>58</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>44</b>	<b>21</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados de los Anuarios Estadísticos Judiciales. Elaboración propia en base al Cuadro 17.

A = Sentencias condenatorias; B = sentencias absolutorias + vencimiento de plazo + excepciones aceptadas + prescripción.

Abstracción hecha de Tarija, cuya particularidad ya fue analizada, la matriz demuestra una fuerte preponderancia de la relación  $A > B$  en los siete años, excepto Sucre, donde en cuatro de los siete años (2006, 2008, 2010 y 2011) fueron mayores las sentencias y fallos favorables o funcionales a los acusados. También merecen comentario las cifras de 2006, 2009 y 2011 de la sede de gobierno, cuando  $B > A$ , dato este que no sería del todo relevante si no estuviera acompañado, según vimos párrafos atrás, de una enorme cantidad de casos con la constitución del tribunal frustrado, es decir, elusión de responsabilidades más cierta tendencia cercana a los acusados.

En suma, todo hace ver que el cuadro anterior contiene una matriz en la que predomina la relación  $A > B$ , matizada con escenarios regionales puntuales donde  $B > A$ , sugiriendo ello que las sentencias y decisiones conclusivas adoptadas por los tribunales de sentencia urbanos configuraron un escenario del tipo **E3**, vale decir que atendieron con una frecuencia mayor los argumentos de los acusadores públicos y privados, sin perjuicio de que allí donde, probablemente, esos fundamentos eran débiles se escuchara mejor a los acusados.

Ahora bien, el Cuadro 18 marca una radical diferencia con los cuadros 13 y 8, que recogen la misma información de los jueces de sentencia y de los jueces cautelares y fiscales, respectivamente<sup>198</sup>, dado que estos últimos, conforme tuvimos oportunidad de ver en su momento, demuestran que a lo largo del quinquenio tanto los jueces de sentencia, como los cautelares junto a los fiscales, esbozaron matrices del tipo E1 invertido o negativo, es decir que predominaron los fallos favorables a los acusados, a pesar de la buena fe de las víctimas y denunciantes. ¿Cómo explicar estos resultados absolutamente disímiles entregados por los órganos escabinados, de un lado, y los jueces unipersonales, de otro?

Ciertamente existieron importantes diferencias de contexto, institucionales y procesales entre unos y otros tipos de órganos jurisdiccionales, que deben ser estudiadas cuidadosamente, pero nadie podrá negar que una de ellas radicaba en el carácter participativo de los tribunales de sentencia. En síntesis, los datos del Cuadro 18 parecen otorgar fundamento a la sugerencia de revisar la Ley 586 y reponer los tribunales escabinados, aunque adoptando, al mismo tiempo, consistentes medidas correctivas en La Paz, El Alto y Cobija destinadas a impedir que se repita el fenómeno de la falta de constitución de los tribunales.

---

<sup>198</sup> Vid *supra* páginas 126 y 149.

### **3.3.1.2. La reforma procesal penal en las provincias.**

Probablemente con la sola excepción de Pando y Oruro, la distribución de la población en las provincias del país es más homogénea, facilitando este hecho que la evaluación de los resultados arrojados por la reforma procesal penal en las provincias puede realizarse sin tantas especificidades metodológicas como en el caso de las capitales de departamento. Debido a ello, el enfoque está dirigido a las provincias de los nueve departamentos, sin la segmentación de los tres subgrupos (ciudades grandes, intermedias y pequeñas) y, en lo que hace al horizonte de tiempo, para facilitar la comparación de resultados el análisis no puede sino cubrir también el período 2006 a 2013, con las limitaciones ya señaladas páginas atrás en relación a este último año.

En muchos países, especialmente en los que registran altas concentraciones de población urbana, las provincias se caracterizan por cobijar ciudades pequeñas, en las que opera una burocracia estatal disminuida; los lazos comunitarios tienden a ser más fuertes y, en consecuencia, mayor el conocimiento y control social sobre la burocracia, incluidos los funcionarios jurisdiccionales. En el ámbito penal, las modalidades de funcionamiento provinciales, sobre todo la menor densidad poblacional, acompañada de una mayor cohesión social, tornan conducente suponer que los operadores de justicia y la comunidad misma tengan un conocimiento cercano de los autores y las víctimas de los delitos, configurando un contexto favorable para que la cantidad de actos delictivos tienda a disminuir. Sin embargo, en sentido contrario, no debe perderse de vista que en las provincias existe también una mayor dispersión territorial de los habitantes. Guiados por estos supuestos, iniciaremos el estudio de las provincias prestando atención a la densidad poblacional y la carga procesal de fiscales y jueces, comparando estos datos con los de las capitales de departamento.

El Cuadro 19 presenta la relación entre el número de fiscales y jueces cautelares asentados en las cabeceras de los departamentos y en las provincias con su base poblacional (rcp), la carga procesal promedio (cpp) de ambos tipos de operadores de la justicia, así como su carga procesal promedio diaria (cppd). La comparación de los indicadores de unos y otros funcionarios ayuda a entender las condiciones de contexto y de operación de la justicia penal en las provincias. Debe tenerse presente aquí que las cantidades de jueces de las provincias engloban a los jueces penales propiamente y a los jueces mixtos.

**CUADRO 19. DENSIDAD POBLACIONAL Y CARGA PROCESAL  
Fiscales y Jueces cautelares en Capitales y Provincias 2013**

DEPARTAM.	Cantidad fiscales		Cantidad jueces		rcp				cpp				cppd			
					Fiscales		Jueces		Fiscales		Jueces		Fiscales		Jueces	
	Capital	Provinc.	Capital	Provinc.	Capital	Provinc.	Capital	Provinc.	Capital	Provinc.	Capital	Provinc.	Capital	Provinc.	Capital	Provinc.
Santa Cruz	73	19	16	27	19,912	63,328	90,909	44,564	955	654	4,357	317	3.3	2.3	15.1	1.1
La Paz	74	16	12	22	10,358	69,027	63,872	50,201	515	362	3,176	148	1.8	1.3	11.0	0.5
Cochabamba	47	25	9	28	13,447	45,230	70,224	40,384	658	1,067	3,437	624	2.3	3.7	11.9	2.2
El Alto	20		7		42,423		121,207		1,372		3,920		4.8		13.6	
Potosí	16	15	5	24	11,956	42,453	38,260	26,533	331	257	1,060	51	1.1	0.9	3.7	0.2
Chuquisaca	22	11	4	19	11,873	29,104	65,300	16,850	583	158	3,209	39	2.0	0.5	11.1	0.1
Tarija	19	8	4	11	10,809	34,768	51,344	25,286	395	764	1,878	305	1.4	2.7	6.5	1.1
Oruro	16	2	5	11	16,559	114,822	52,989	20,877	362	319	1,157	57	1.3	1.1	4.0	0.2
Beni	13	10	3	11	8,200	31,541	35,532	28,674	454	464	2,950	422	1.6	1.6	10.2	1.5
Pando	8	1	4	2	5,783	64,169	11,567	32,085	311	133	1,243	67	1.1	0.5	4.3	0.2
TOTAL/PROM.	308	107	69	155	15,132	54,938	60,120	31,717	594	464	2,639	226	2.1	1.6	9.2	0.8

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos oficiales del INE, Ministerio Público y *Anuario Estadístico Judicial* de 2013. **Las cantidades de jueces provinciales incluye a los jueces mixtos que reportaron sus estadísticas penales.** rcp = relación con la población; cpp = carga procesal promedio; cppd = carga procesal promedio diaria.  
**La cantidad de fiscales corresponde a la gestión 2010 (único dato disponible anterior a 2013). En 2014 aumentó el número de fiscales y varió su distribución territorial.**

Uno de los primeros aspectos que llama la atención en el cuadro es la distribución opuesta de fiscales y jueces cautelares, dado que de un total de 415 fiscales que operaban a nivel nacional hasta 2010, probablemente hasta 2013, sólo 107 tuvieron sede en las provincias<sup>199</sup>, vale decir que tres cuartas partes de los acusadores públicos se encontraban, aún lo están, concentrados en las capitales de departamento. Y a la inversa, de un total de 224 jueces que desempeñaron funciones cautelares, nada menos que 155 lo hicieron en las provincias, que representan el 70% del global. Varios factores explican esta radical diferencia en la distribución territorial de fiscales y jueces, entre los que pueden mencionarse: a) la dispersión territorial de las sedes jurisdiccionales provinciales. Frente a las nueve capitales de departamento y El Alto, existen 112 provincias en el país<sup>200</sup>, cada una con su cabecera urbana, de las cuales 100 cuentan con servicios judiciales. Este factor está estrechamente relacionado con la gran extensión del territorio nacional, su geografía accidentada y su falta de vertebración, b) los jueces tienen una jurisdicción territorial rígida, mientras que la de los agentes del Ministerio Público es flexible. Estos últimos estando asentados en la capital pueden conocer y procesar casos en las provincias, y c) en las provincias operan jueces instructores mixtos, facultados para conocer asuntos penales, civiles, familiares y/o laborales. Consecuentemente, no todos los jueces provinciales registrados en la tabla anterior atienden solamente procesos criminales, aunque algunos de ellos sí lo hacen, sobre todo los de las ciudades intermedias importantes.

Antes de continuar con el análisis del cuadro, parece necesario traer a colación nuevamente la distribución de la población entre las ciudades capital y las provincias. Según los datos del Cuadro 1<sup>201</sup>, en los departamentos de Cochabamba, Potosí, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando la cantidad de habitantes provinciales sería mayor que la de sus capitales. Sin embargo, en los casos de Cochabamba, Tarija y Beni, esta información debe ser relativizada, puesto que en los territorios de estos departamentos existen otras ciudades que, por concentrar contingentes humanos importantes, determinan que el peso relativo de los pobladores urbanos sea significativamente mayor que el de los rurales. Así, si a la población de la ciudad de Cochabamba sumáramos las de Sacaba y Quillacollo, hoy integradas en una área metropolitana, el peso demográfico de las restantes provincias disminuiría al 46.6%. En el caso de Tarija, bastaría apartar la población de Yacuiba para que los habitantes provinciales se redujeran a alrededor del 37%, en tanto que en el departamento del Beni, la ciudad de

---

<sup>199</sup> Vid *infra* el Cuadro 44, pág. 250.

<sup>200</sup> Santa Cruz tiene 15 provincias, La Paz 20, Cochabamba 16, Potosí 16, Chuquisaca 10, Oruro 16, Tarija 6, Beni 8 y Pando 5; total = 112.

<sup>201</sup> Vid *supra* pág. 93.

Riberalta tiene un número de habitantes cercano al de la capital (Trinidad), de suerte que sin su aporte las provincias aglutinarían no más del 53% de la población beniana<sup>202</sup>.

La mayoría de las provincias del país, especialmente en sus áreas rurales, está caracterizada por una baja densidad demográfica y, según muestra el Cuadro 19, una cantidad disminuida de fiscales, sin embargo, a despecho de ambos factores, la relación con la población de éstos es mayor que la rcp de las ciudades capital. Veamos dos ejemplos, mientras en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra existe un fiscal por cada 19.912 habitantes, en las provincias cruceñas la referencia son 63.000 personas por cada uno de los fiscales. Y en el departamento de La Paz la brecha se muestra aún mayor, puesto que en tanto los agentes del Ministerio Público de la sede del gobierno se relacionan con más de 10.000 pobladores cada uno de ellos y con algo más de 42.000 personas los de El Alto, en las provincias paceñas, en cambio, existe un fiscal por cada 69.000 habitantes. Y así sucesivamente en los otros siete departamentos, sobresaliendo el caso de Oruro, donde la rcp es de 16.500 en la capital versus casi 115.000 en las provincias. Esta elevada cifra se explica porque en los territorios interiores de Oruro estarían asentados sólo 2 fiscales.

De manera diferente e inversa, la relación poblacional de los jueces es mucho mayor en todas las capitales departamentales y en El Alto que en las respectivas provincias, reflejando de ese modo la también mayor densidad demográfica de las urbes capitalinas. Destacan Santa Cruz, El Alto y Sucre, donde la rcp de los jueces, comparada con la de las provincias, en 2013, fue de prácticamente 91.000 vs. 44.500 personas, 121.000 vs. 50.000 habitantes y 65.000 vs. 16.800 personas por cada juez, respectivamente. Visto el tema en promedios nacionales, resulta que ese año existía un juez cautelar por cada 61.000 habitantes en las diez principales ciudades del país, mientras que la relación bajaba a 31.700 personas en las provincias, aunque las cifras de Potosí, Oruro, Tarija y Beni se ubicaron por debajo de ambos promedios, lo mismo que la rcp de los jueces provinciales chuquisaqueños.

En contraste con las rcp departamentales, la carga procesal promedio (cpp) de los funcionarios del Ministerio Público de las ciudades, con tres excepciones, es mayor que la de sus colegas provinciales, sin importar que estos últimos se relacionen, teóricamente, con contingentes poblacionales más grandes. Las excepciones, siguiendo siempre el Cuadro 19, serían Cochabamba, Tarija y Beni, cuyos fiscales provinciales estarían conociendo y procesando cantidades mayores de hechos delictivos, o al menos eso habría sucedido en

---

<sup>202</sup> El censo nacional de 2012 asignó a Sacaba 171.466 habitantes, a Quillacollo 137.182, a Yacuiba, en el Chaco tarijeño, 92.245 pobladores y a la amazónica Riberalta 89.022 habitantes.



2013. No debe olvidarse, sin embargo –lo dijimos párrafos atrás–, que las cifras de los tres departamentos deben ser ajustadas incorporando en el análisis los datos de las ciudades de Sacaba, Quillacollo, Yacuiba y Riberalta.

Respecto a los fiscales, una conclusión parece fluir claramente de los indicadores que venimos analizando: las estadísticas judiciales muestran que operan pocos fiscales en las provincias, con una alta rcp y, no obstante, atienden una carga procesal (cpp) menor a la de los fiscales urbanos. El menor volumen de trabajo de los agentes del Ministerio Público provinciales podría estar reflejando la presencia de tasas menores de criminalidad en el seno de las comunidades provinciales, lo que es propio de este tipo de colectividades. Visto el tema desde el otro lado de la relación, las estadísticas judiciales revelan una elevadísima proporción de fiscales urbanos, acompañada, por lo mismo, de una rcp baja, pero con una cpp mayor a la de sus colegas provinciales. Está claro, por tanto, que la gran concentración de acusadores públicos en las capitales de departamento no se debe únicamente a la densidad poblacional, sino también a índices de criminalidad que justifican esa concentración.

De la información disponible sobre los jueces instructores se pueden inferir asimismo algunas líneas de razonamiento claras. Pese a la alta densidad demográfica de las formaciones urbanas, existen en las capitales de departamento y en El Alto cantidades de jueces cautelares menores que en las provincias, lo que determina una rcp notablemente superior a la de estos últimos<sup>203</sup> y, consecuencia lógica de ambos factores, una carga procesal promedio de los jueces capitalinos incomparablemente superior a la de sus pares provinciales. Los promedios nacionales nos hablan de que cada uno de los juzgados de instrucción ciudadanos procesó una media de 2.839 investigaciones penales, en tanto que los provinciales tramitaron sólo 226 cuadernos de investigación. En suma, si bien los indicadores de los jueces cautelares de las capitales de departamento y de El Alto dejan entrever tasas de criminalidad más altas que las provinciales, parece innegable también una distribución territorial de los órganos jurisdiccionales desfavorable para los centros urbanos. Empero, pese a que estas conclusiones preliminares tienen sustento, no alcanzan a justificar todavía una política de traslados masivos de jueces de las provincias a las

---

<sup>203</sup> Conforme anotáramos líneas atrás, los promedios nacionales muestran que por cada juez cautelar urbano existían, en 2013, 60.000 habitantes, contra un poco menos de 32.000 en las provincias. Además de la situación imperante en El Alto, analizada párrafos atrás, un caso extremo de estas asimetrías sería el de Chuquisaca, ya que en la capital (Sucre) la rcp de los jueces es de 65.000, mientras que en las provincias el indicador rebasa ligeramente las 16.800 personas. No puede dejar de mencionarse aquí que Pando, por las condiciones excepcionales que rodean a este departamento, sería el único que escapa a esta regla.

cabeceras departamentales, ante todo porque tampoco resulta aceptable privar a las provincias de servicios judiciales, en las que, como se recordará, un importante número de jueces instructores conocen no sólo materia penal.

Con el auxilio de los elementos de juicio anteriores, analizaremos a continuación los indicadores del desempeño judicial de los fiscales y jueces cautelares de las provincias en las tres etapas del proceso penal, haciendo uso de las mismas previsiones metodológicas utilizadas en el estudio de sus pares urbanos.

**a) Fase I. De la denuncia a la *imputación formal*.**

El Cuadro 20 permite conocer la cantidad total de informes de inicio de investigación procesados por los jueces cautelares de las provincias, la cuantía de las denuncias rechazadas por los fiscales, las que merecieron imputación formal y, en consecuencia, por diferencia, el número de investigaciones penales que fueron quedando pendientes, año tras año, entre 2006 y 2010, cuyo peso relativo dentro del universo de denuncias, replicando el indicador utilizado en las capitales, lo mide la *tasa de retención judicial* (TRJ).

Los datos de la tabla revelan que el desempeño de los fiscales y, concomitantemente, de los jueces cautelares provinciales de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, a lo largo del período, fue deficitario y con tendencia a empeorar, puesto que los operadores de los tres departamentos en el año inicial registraron una TRJ de alrededor de 0.7 y cerraron el quinquenio aproximándose a 0.8, es decir, con un 80% de causas pendientes, al margen de ciertas fluctuaciones en los años intermedios. Vale la pena prestar atención al hecho de que las investigaciones penales abiertas en las provincias de estos tres departamentos representaban más de dos tercios del total de casos iniciados en el país, por lo que su deficiente performance presionó hacia abajo los promedios nacionales.

Del mismo modo, el departamento de Oruro registró un recorrido deficitario, con tendencia al empeoramiento, ya que pasó de una tasa de retención del 59%, en 2006, a una peor en la gestión 2013 (= 65%) después de retener el 82% en 2010 y el 76% en 2012. Guarismos semejantes arrojaron también los acusadores públicos de las provincias benianas, puesto que retrocedieron de una TRJ inicial de 0,5 a una tasa de 0,71 en 2012 y de 0,64 en 2013.

**CUADRO 20. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN**

Provincias: 2006 y 2007

PROVINCIAS	2006													2007												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	21	384		1,874	2,258	240	10.6	476	21.1		1,542	108	0.68	28	1,234	12	3,176	4,422	642	14.5	716	16.2	16	3,048	158	0.69
La Paz	19	641	3	1,230	1,874	311	16.6	210	11.2	8	1,345	99	0.72	21	608	7	1,352	1,967	327	16.6	187	9.5	1	1,452	94	0.74
Cochabamba	24	3,054	70	3,542	6,666	1,441	21.6	681	10.2	51	4,493	278	0.67	27	2,384	77	3,741	6,202	925	14.9	434	7.0	28	4,815	230	0.78
Chuquisaca	19	193	9	414	616	245	39.8	88	14.3	7	276	32	0.45	19	197	4	429	630	237	37.6	141	22.4	1	251	33	0.40
Tarija	11	436	12	988	1,436	353	24.6	215	15.0	11	857	131	0.60	9	86	1	593	680	260	38.2	112	16.5	6	302	76	0.44
Oruro	12	136	2	354	492	16	3.3	184	37.4		292	41	0.59	11	196	2	140	338	78	23.1	37	10.9		223	31	0.66
Potosí	23	361	14	1,011	1,386	268	19.3	329	23.7	6	783	60	0.56	24	360	7	984	1,351	246	18.2	393	29.1	10	702	56	0.52
Beni	10	293	294	1,102	1,689	441	26.1	157	9.3	329	762	169	0.45	9	349		1,354	1,703	559	32.8	197	11.6	41	906	189	0.53
Pando	2	16	3	82	101	39	38.6	16	15.8	2	44	51	0.44	2	39		36	75	44	58.7	1	1.3		30	38	0.40
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>5,514</b>	<b>407</b>	<b>10,597</b>	<b>16,518</b>	<b>3,354</b>	<b>20.3</b>	<b>2,356</b>	<b>14.3</b>	<b>414</b>	<b>10,394</b>	<b>108</b>	<b>0.63</b>	<b>150</b>	<b>5,453</b>	<b>110</b>	<b>11,805</b>	<b>17,368</b>	<b>3,318</b>	<b>19.1</b>	<b>2,218</b>	<b>12.8</b>	<b>103</b>	<b>11,729</b>	<b>100</b>	<b>0.68</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2006 y 2007; nJ = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; TRJ = tasa de retención judicial.

**CUADRO 20. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN**

Provincias: 2008 y 2009

PROVINCIAS	2008													2009												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	28	1,746	58	3,807	5,611	1,058	18.9	1,029	18.3	168	3,356	200	0.60	28	1,979	18	3,853	5,850	951	16.3	875	15.0	46	3,978	209	0.68
La Paz	21	491	7	1,168	1,666	155	9.3	206	12.4	2	1,303	79	0.78	21	626	6	1,745	2,377	514	21.6	351	14.8	13	1,499	113	0.63
Cochabamba	27	3,645	215	3,700	7,560	1,123	14.9	455	6.0	50	5,932	280	0.78	27	7,028	63	3,057	10,148	661	6.5	235	2.3	43	9,209	376	0.91
Chuquisaca	19	181	3	419	603	217	36.0	128	21.2	9	249	32	0.41	19	120	8	451	579	187	32.3	135	23.3	14	243	30	0.42
Tarija	10	962	8	1,298	2,268	1,099	48.5	239	10.5	7	923	227	0.41	10	539	28	1,497	2,064	658	31.9	476	23.1	24	906	206	0.44
Oruro	11	40		318	358	128	35.8	76	21.2	2	152	33	0.42	11	448	2	289	739	251	34.0	65	8.8	3	420	67	0.57
Potosí	24	382	6	1,261	1,649	311	18.9	433	26.3	3	902	69	0.55	24	619	21	1,356	1,996	352	17.6	426	21.3	17	1,201	83	0.60
Beni	9	436	8	1,574	2,018	569	28.2	178	8.8	19	1,252	224	0.62	9	443	3	1,745	2,191	829	37.8	226	10.3	22	1,114	243	0.51
Pando	2	8		74	82	19	23.2	24	29.3		39	41	0.48	2	13		18	31	14	45.2	10	32.3		7	16	0.23
<b>TOTAL</b>	<b>151</b>	<b>7,891</b>	<b>305</b>	<b>13,619</b>	<b>21,815</b>	<b>4,679</b>	<b>21.4</b>	<b>2,768</b>	<b>12.7</b>	<b>260</b>	<b>14,108</b>	<b>132</b>	<b>0.65</b>	<b>151</b>	<b>11,815</b>	<b>149</b>	<b>14,011</b>	<b>25,975</b>	<b>4,417</b>	<b>17.0</b>	<b>2,799</b>	<b>10.8</b>	<b>182</b>	<b>18,577</b>	<b>149</b>	<b>0.72</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2008 y 2009; nJ = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; TRJ = tasa de retención judicial.

**CUADRO 20. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN**

Provincias: 2010 y 2011

PROVINCIAS	2010													2011												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	28	3,987	29	4,867	8,883	1,012	11.4	789	8.9	64	7,018	317	0.79	29	3,633	54	5,072	8,759	1,566	17.9	1,066	12.2	88	6,039	302	0.69
La Paz	21	1,090	20	1,998	3,108	383	12.3	307	9.9	18	2,400	148	0.77	21	1,264	12	2,255	3,531	450	12.7	305	8.6	26	2,750	168	0.78
Cochabamba	27	11,018	148	5,675	16,841	2,823	16.8	643	3.8	133	13,242	624	0.79	27	12,327	116	6,123	18,566	3,564	19.2	635	3.4	401	13,966	688	0.75
Chuquisaca	19	180	2	559	741	267	36.0	155	20.9	8	311	39	0.42	19	117	0	279	396	157	39.6	77	19.4	1	161	21	0.41
Tarija	10	804	13	2,236	3,053	774	25.4	461	15.1	27	1,791	305	0.59	13	962	26	1,637	2,625	561	21.4	205	7.8	19	1,840	202	0.70
Oruro	11	391	3	237	631	52	8.2	61	9.7	2	516	57	0.82	11	506	2	453	961	220	22.9	219	22.8	0	522	87	0.54
Potosí	24	337	16	876	1,229	229	18.6	244	19.9	3	753	51	0.61	24	1,154	13	1,881	3,048	627	20.6	428	14.0	10	1,983	127	0.65
Beni	9	828	7	2,044	2,879	808	28.1	166	5.8	19	1,886	320	0.66	9	764	9	2,629	3,402	940	27.6	213	6.3	29	2,220	378	0.65
Pando	2	2		33	35	2	5.7	31	88.6	1	1	18	0.03	2	7	0	56	63	19	30.2	25	39.7	0	19	32	0.30
<b>TOTAL</b>	<b>151</b>	<b>18,637</b>	<b>238</b>	<b>18,525</b>	<b>37,400</b>	<b>6,350</b>	<b>17.0</b>	<b>2,857</b>	<b>7.6</b>	<b>275</b>	<b>27,918</b>	<b>209</b>	<b>0.75</b>	<b>155</b>	<b>20,734</b>	<b>232</b>	<b>20,385</b>	<b>41,351</b>	<b>8,104</b>	<b>19.6</b>	<b>3,173</b>	<b>7.7</b>	<b>574</b>	<b>29,500</b>	<b>223</b>	<b>0.71</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2010 y 2011; nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; TRJ = tasa de retención judicial.

**CUADRO 20. INFORMES DE INICIO DE INVESTIGACIÓN**

Provincias: 2012 y 2013

PROVINCIAS	2012													2013												
	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ	nJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevos	Total Informes	Rechazadas	%	Imput. formal	%	Excusa Recus.	Pendientes	cpp	TRJ
Santa Cruz	28	5,697	30	5,378	11,105	2,776	25.0	1,177	10.6	59	7,093	397	0.64	27	5,939	25	6,464	12,428	3,738	30.1	1,034	8.3	153	7,503	460	0.60
La Paz	23	1,729	16	2,085	3,830	626	16.3	292	7.6	35	2,877	167	0.75	22	3,006	37	2,743	5,786	1,057	18.3	419	7.2	69	4,241	263	0.73
Cochabamba	28	13,752	87	6,227	20,066	2,795	13.9	487	2.4	338	16,446	717	0.82	28	18,701	258	7,722	26,681	8,034	30.1	620	2.3	572	17,455	953	0.65
Chuquisaca	19	396	7	766	1,169	290	24.8	155	13.3	8	716	62	0.61	19	729	22	982	1,733	423	24.4	219	12.6	44	1,047	91	0.60
Tarija	10	1,698	15	1,887	3,600	502	13.9	524	14.6	16	2,558	360	0.71	11	2,605	25	3,482	6,112	887	14.5	678	11.1	23	4,524	556	0.74
Oruro	11	309	2	398	709	75	10.6	95	13.4	1	538	64	0.76	11	134	6	498	638	65	10.2	159	24.9	1	413	58	0.65
Potosí	24	1,247	38	1,797	3,082	523	17.0	767	24.9	31	1,761	128	0.57	24	1,672	36	2,147	3,855	467	12.1	417	10.8	13	2,958	161	0.77
Beni	10	1,624	10	2,435	4,069	896	22.0	271	6.7	24	2,878	407	0.71	11	1,388	18	3,235	4,641	1,397	30.1	266	5.7	19	2,959	422	0.64
Pando	2	6	0	75	81	14	17.3	14	17.3	0	53	41	0.65	2	35	1	97	133	41	30.8	33	24.8	3	56	67	0.42
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>26,458</b>	<b>205</b>	<b>21,048</b>	<b>47,711</b>	<b>8,497</b>	<b>17.8</b>	<b>3,782</b>	<b>7.9</b>	<b>512</b>	<b>34,920</b>	<b>260</b>	<b>0.73</b>	<b>155</b>	<b>34,209</b>	<b>428</b>	<b>27,370</b>	<b>62,007</b>	<b>16,109</b>	<b>26.0</b>	<b>3,845</b>	<b>6.2</b>	<b>897</b>	<b>41,156</b>	<b>337</b>	<b>0.66</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2012 y 2013; nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; TRJ = tasa de retención judicial.

En el Anuario de 2013 se incluyó la columna de "Inicio de causa con imputación directa", restando sus valores de las causas pendientes. Aquí se optó por mantener la metodología anterior.

Por su parte, los fiscales de las provincias tarijeñas y potosinas, luego de comenzar el quinquenio con una mora del 60%, mejoraron resultados en 2007 y 2008, en el caso de Tarija también 2009, pero no pudieron convertir esa mejoría en una tendencia permanente, dado que concluyeron el período con una retención elevada: 74% y 77%, respectivamente.

Siguiendo siempre la información del Cuadro 20, al parecer, las provincias chuquisaqueñas hicieron gala de un desempeño judicial aceptable reflejado en una TRJ permanente de alrededor de 0,4 hasta la gestión 2011, pero empobreciendo su actuación en los dos últimos años del período, con una TRJ de 0,6. El cuadro muestra, además, que esos resultados anuales sólo habrían sido superados, aparentemente, por los fiscales y jueces cautelares pandinos, cuya tasa de retención judicial descendió abruptamente del 40% hasta un ejemplar 3% en 2010, para volver a subir en las tres últimas gestiones. Decimos “aparentemente” porque los resultados de Pando estuvieron acompañados de la carga procesal más disminuida de las diez ciudades.

En suma, conforme pone de manifiesto la TRJ nacional de los ocho años estudiados<sup>204</sup>, el desempeño promedio de los fiscales y jueces cautelares provinciales del conjunto del país, con la sola excepción, y relativa, de las unidades sub-departamentales chuquisaqueñas y pandinas, fue permanentemente deficitario, dibujando de ese modo una tendencia sostenida a la pérdida de eficiencia. Y todo ello con cargas procesales incomparablemente más bajas que las de sus similares urbanos, sobre todo en el caso de los jueces (ver el Cuadro 19). Las estadísticas judiciales revelan, así, que los operadores de la justicia penal de las provincias, pese a contar con entornos favorables y amigables, no pudieron superar los bajos niveles de eficiencia de los servicios ciudadanos, conforme tendremos oportunidad de comparar los indicadores de unos y otros más adelante.

Pero, las cosas no quedan ahí, ya que el escenario reconstruido a través del Cuadro 20 se torna pesimista cuando se presta atención a la cantidad de denuncias rechazadas e investigaciones inconclusas y se la contrasta con la cuantía de las que dan paso a la imputación formal. El promedio nacional de las rechazadas fluctuó entre el 17% (2009 y 2010) y el 26% (2013), mientras que las resoluciones de imputación se fueron reduciendo desde el 14.3%, en 2006, hasta el 6,2% en 2013. Lo sintomático de estos indicadores es que, en los ocho años estudiados, el número de denuncias e investigaciones rechazadas fue siempre mayor al volumen de las imputaciones formales.

---

<sup>204</sup> Según los datos del Cuadro 20, la evolución de la TRJ nacional pasó por los siguientes hitos: 2006 = 0.63, 2007 = 0.68, 2008 = 0.65, 2009 = 0.72, 2010 = 0.75, 2011 = 0,71, 2012 = 0,73 y 2013 = 0,66.

Visto el tema por departamentos, resalta el hecho de que los fiscales de las provincias de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Beni hayan emitido, año tras año, durante el período intervenido, más resoluciones de rechazo de denuncias que imputaciones formales, lo mismo que en Santa Cruz, Tarija, Oruro y Beni, como regla general, aunque en estos departamentos en algunos ejercicios anuales fueron más las imputaciones suscritas<sup>205</sup>. Esta constatación, empero, no debe hacernos perder de vista dos hechos importantes: el desempeño de los fiscales provinciales de Potosí, quienes, a diferencia de sus colegas del resto del país, únicamente en 2011 optaron por los rechazos de denuncia más que por las imputaciones formales, y segundo, en números absolutos la mayor contribución al rechazo fue de los fiscales provinciales cochabambinos, excepción hecha del año 2009<sup>206</sup>.

Finalmente, siguiendo siempre lo principal de la metodología utilizada en el análisis de las estadísticas urbanas, resta conocer la cantidad global, en números absolutos, de investigaciones criminales que, después de ser formalmente abiertas, no merecieron informe final alguno: según las cifras del Cuadro 20, al 31 de diciembre de 2013, la cifra total de investigaciones penales pendientes habría llegado a 41.156. Ese el resultado material de la evolución deficitaria de la TRJ nacional que, según vimos párrafos atrás, el año 2013 se aproximó a 0.7, vale decir que más de dos tercios de los avisos de investigación remitidos por los fiscales a los jueces cautelares, ambos provinciales, no merecieron imputación formal, ni fueron rechazadas.

Vimos al estudiar la información de las capitales de departamento y El Alto que las estadísticas oficiales adolecen de un defecto importante: disminuyen sistemáticamente las cantidades de la columna "Gest. Anter.", sub-valorando, año tras año, las investigaciones pendientes del año anterior, ocultando así una retención judicial que parece ser mayor a la registrada en los anuarios oficiales. Para corregir este sesgo, replicando lo hecho en el estudio de las capitales de departamento, se elaboraron también para las provincias nuevas

---

<sup>205</sup> En Tarija sólo en 2012 la cantidad de imputaciones formales fue superior a las denuncias rechazadas; en las provincias cruceñas sucedió lo propio en 2006 y 2007; los fiscales pandinos concibieron más imputaciones en 2008, 2010 y 2011, mientras que los acusadores públicos de Oruro lo hicieron en cuatro años: 2006, 2010, 2012 y 2013.

<sup>206</sup> Las cantidades anuales de casos anulados en las provincias cochabambinas fueron: 2006 = 1.441, 2007 = 925, 2008 = 1.123, 2009 = 661, 2010 = 2.823, 2011 = 3.564; 2012 = 2.795 y 2013 = 8.034. No obstante, sus cifras relativas estuvieron por debajo de las de sus colegas chuquisaqueños, tarijeños y benianos: 22%, 15%, 15%, 6%, 17%, 19% y 13,9%, hasta 2012, dado que en 2013 los fiscales de las provincias cochabambinas, junto a los de Santa Cruz y Pando, decidieron rechazar nada menos que el 30% de las denuncias de comisión de delitos.

matrices anuales introduciendo los ajustes respectivos en la mencionada columna, ejercicio con el que se pudo determinar que los casos que no merecieron imputación ni fueron rechazados, en realidad, ascendían a 63.800<sup>207</sup>. Realizado el ajuste en las matrices, se pudo identificar, además, que el promedio nacional de la mora procesal de los fiscales y jueces instructores provinciales fue superior al 75% en siete de los ocho años investigados y que en 2012 y 2013 los fiscales provinciales de los nueve departamentos, exceptuando sólo a Pando en el último año, rebasaron holgadamente la barrera del 55% de mora procesal, tal y como aconteció también en las capitales de departamento<sup>208</sup>. Fruto de todo ello fue que, al 31 de diciembre de 2013, habrían quedado en el conjunto de provincias del país nada menos que 63.800 denuncias e indagaciones criminales sin noticia ulterior y, por supuesto, sin conclusiones. No cabe duda, estas cifras, además de ser preocupantes, son demostrativas de que también en la primera fase de los juicios penales provinciales imperaron elevadas tasas de retención judicial en el conjunto del país.

#### **b) Fase II. De la *imputación* a la *acusación formal*.**

Antes de ingresar en la consideración del tema, cabe recordar que la segunda etapa del proceso penal se abre con la imputación y concluye con la "acusación formal" o, alternativamente, con el sobreseimiento del imputado o imputados, la aplicación de un criterio de oportunidad, la suspensión condicional del proceso, la prescripción o la conciliación. Conviene recordar asimismo que el volumen de trabajo de esta segunda etapa depende de las decisiones de los fiscales al concluir la fase anterior, de manera que mientras mayor sea la eficiencia en la primera etapa, mayor será también la carga procesal de la segunda.

El Cuadro 21 sistematiza la información estadística disponible de esta fase, facilitándonos el conocimiento de las cantidades de imputaciones procesadas por los fiscales, de los casos resueltos, pendientes y la TRJ respectiva.

---

<sup>207</sup> Atendiendo al hecho de que, hasta este punto, se ha acumulado una gran cantidad de información estadística, y buscando aligerar la lectura de la misma, se decidió hacer uso de la licencia de no introducir en el texto el cuadro resultado de introducir los ajustes indicados.

<sup>208</sup> Vid supra Cuadro 2, págs. 96 y 97.

**CUADRO 21. IMPUTACIONES PROCESADAS**

Provincias: 2006 - 2009

CIUDAD	2006							2007							2008							2009						
	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ
Santa Cruz	156	4	476	46	682	335	0.51	305	6	716	342	1,369	710	0.48	307	16	1,029	603	1,955	932	0.52	238	9	875	492	1,614	713	0.56
La Paz	302	2	210	19	533	179	0.66	31	1	187	9	228	128	0.44	75	7	206	17	305	125	0.59	201	6	351	49	607	310	0.49
Cochabamba	617	32	681	474	1,804	972	0.46	465	14	434	598	1,511	824	0.45	474	33	455	639	1,601	907	0.43	278	20	235	410	943	567	0.40
Chuquisaca	101	4	88	14	207	104	0.50	47	1	141	15	204	136	0.33	63	1	128	11	203	138	0.32	49	5	135	41	230	160	0.30
Tarja	169	3	215	177	564	342	0.39	58	2	112	120	292	158	0.46	168	7	239	178	592	340	0.43	86	16	476	176	754	465	0.38
Oruro	164	4	184	85	437	81	0.81	55	3	37	111	206	89	0.57	13	1	76	143	233	88	0.62	83	10	65	76	234	151	0.35
Potosí	239	15	329	187	770	162	0.79	146	4	393	86	629	331	0.47	192	3	433	112	740	429	0.42	405	12	426	200	1,043	601	0.42
Beni	147	2	157	227	533	199	0.63	219	3	197	188	607	273	0.55	305	2	178	174	659	238	0.64	289	2	226	155	672	294	0.56
Pando	10	2	16	3	31	16	0.48	13	0	1	13	27	21	0.22	7	0	24	5	36	19	0.47	6	0	10	23	39	30	0.23
<b>TOTAL</b>	<b>1,905</b>	<b>68</b>	<b>2,356</b>	<b>1,232</b>	<b>5,561</b>	<b>2,390</b>	<b>0.57</b>	<b>1,339</b>	<b>34</b>	<b>2,218</b>	<b>1,482</b>	<b>5,073</b>	<b>2,670</b>	<b>0.47</b>	<b>1,604</b>	<b>70</b>	<b>2,768</b>	<b>1,882</b>	<b>6,324</b>	<b>3,216</b>	<b>0.49</b>	<b>1,635</b>	<b>80</b>	<b>2,799</b>	<b>1,622</b>	<b>6,136</b>	<b>3,291</b>	<b>0.46</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2006 - 2009; TRJ = tasa de retención judicial.

**CUADRO 21. IMPUTACIONES PROCESADAS**

Provincias : 2010 - 2013

CIUDAD	2010							2011							2012							2013						
	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ	Gest. Anter.	Excusa Recus.	Nuevas	Imput. Directas	Total Imputac.	Resuel tas	TRJ
Santa Cruz	527	52	789	312	1,680	805	0.52	336	38	1,066	406	1,846	836	0.55	108	54	1,053	309	1,524	1,314	0.14	177	66	1,034	445	1,722	746	0.57
La Paz	187	12	307	32	538	363	0.33	122	25	305	70	522	242	0.54	214	7	278	56	555	307	0.45	194	28	419	185	826	166	0.80
Cochabamba	846	57	643	803	2,349	1,784	0.24	848	61	635	572	2,116	1,546	0.27	621	28	654	403	1,706	823	0.52	679	80	620	715	2,094	814	0.61
Chuquisaca	55	3	155	23	236	157	0.33	39	1	77	29	146	69	0.53	61	3	105	36	205	129	0.37	83	2	219	68	372	86	0.77
Tarja	211	7	461	263	942	528	0.44	164	2	205	226	597	332	0.44	246	20	337	322	925	735	0.21	539	19	678	548	1,784	645	0.64
Oruro	68	8	61	100	237	144	0.39	94	4	219	6	323	124	0.62	110	1	66	165	342	180	0.47	10	8	159	62	239	74	0.69
Potosí	48	3	244	78	373	225	0.40	227	3	428	201	859	491	0.43	359	10	549	251	1,169	579	0.50	812	5	417	243	1,477	327	0.78
Beni	376	11	166	247	800	399	0.50	283	10	213	286	792	239	0.70	1,122	11	282	287	1,702	315	0.81	618	25	266	395	1,304	262	0.80
Pando	6	0	31	7	44	23	0.48	7	0	25	14	46	12	0.74	26	0	26	7	59	23	0.61	15	0	33	10	58	28	0.52
<b>TOTAL</b>	<b>2,324</b>	<b>153</b>	<b>2,857</b>	<b>1,865</b>	<b>7,199</b>	<b>4,428</b>	<b>0.38</b>	<b>2,120</b>	<b>144</b>	<b>3,173</b>	<b>1,810</b>	<b>7,247</b>	<b>3,891</b>	<b>0.46</b>	<b>2,867</b>	<b>134</b>	<b>3,350</b>	<b>1,836</b>	<b>8,187</b>	<b>4,405</b>	<b>0.46</b>	<b>3,127</b>	<b>233</b>	<b>3,845</b>	<b>2,671</b>	<b>9,876</b>	<b>3,148</b>	<b>0.68</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de los años 2010 - 2013; TRJ = tasa de retención judicial.

En 2012, la columna de "Nuevas" está subvalorada, no coincide con las imputaciones formales del Cuadro 20, donde figuran 3.782.



Repitiendo la metodología utilizada en el análisis de las estadísticas urbanas, interesa prestar atención, primero, al ritmo de crecimiento de la carga procesal de esta fase del proceso penal y compararlo con el de la etapa anterior, ya que la brecha entre ambas etapas refleja, en cierta medida, la evolución de la eficiencia del Ministerio Público. Con ese propósito, reproduzcamos aquí el total de investigaciones abiertas, año tras año, en la etapa inicial del Cuadro 20: 2006 = 16.518; 2007 = 17.368; 2008 = 21.815; 2009 = 25.975, 2010 = 37.400, 2011 = 41.351, 2012 = 47.711 y 2013 = 62.007, serie ésta que implica una tasa de crecimiento del 275%, frente a un incremento menor al 80% de las imputaciones procesadas en la segunda fase. La serie de los totales anuales de éstas últimas siguió la ruta que se detalla a continuación: 2006 = 5.561; 2007 = 5.073; 2008 = 6.324; 2009 = 6.136, 2010 = 7.199, 2011 = 7.247, 2012 = 8.187 y 2013 = 9.876, de manera que la diferencia entre el primer y el último años del quinquenio es, precisamente, 77,6%.

El crecimiento más lento de la carga procesal de la Fase II probablemente contribuyó a que la retención de casos en las oficinas de los fiscales provinciales tendiera a disminuir, tal como demuestran las cifras de la columna “TRJ” del Cuadro 21. Los totales nacionales de esta columna indican que el congelamiento de investigaciones penales bajó del 55% de 2006 al 38% en 2010 y 0,46 en 2012, para luego levantarse otra vez hasta 0,64 en el último año de la serie. Analizados en detalle los datos del cuadro, se comprueba que la evolución positiva se registró en ocho departamentos, mas no así en Beni, cuyos fiscales provinciales no pudieron descender por debajo de la barrera del 50%, más al contrario varios años pasaron del 60%.

El desempeño fiscal en las provincias cruceñas fue bastante homogéneo durante el período de tiempo analizado, dado que se movieron siempre entre el 48% y el 57% de mora fiscal, con una notable mejoría en 2012, cuando su TRJ bajó a 0,14. Las provincias de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Potosí fueron escenarios de importantes esfuerzos de cualificación del Ministerio Público, expresados en una mejora tendencial de la atención al público hasta 2012. Los fiscales provinciales de Tarija y Oruro, en cambio, dejaron una secuencia de su desempeño bastante irregular: los tarijeños comenzaron con un ritmo de trabajo bueno (TRJ 0,39 en 2006), pero después ingresaron a una serie de subidas y bajadas de la mora procesal, hasta cerrar el período con un 64% de retención. Los de Oruro, en cambio, iniciaron con alta mora procesal (TRJ 0,81 en 2006) para luego bajar y volver a subir en el nivel de retención, con un 69% de inmovilidad de las investigaciones en 2013.

En todo caso, las cifras de las matrices del Cuadro 21, al igual que en las imputaciones urbanas, en general, muestran mejores rendimientos comparados con la primera fase, acompañados, empero, de episodios anuales deficitarios y súbito empeoramiento de la retardación de justicia en 2013, habida cuenta que los fiscales de las provincias del Beni y Pando ralentizaron la atención a la población ya desde 2011. Al parecer, la explicación de los mejores indicadores en esta etapa está más asociada a la baja carga procesal que a un aumento de la eficiencia de los agentes del Ministerio Público; dos hechos sugieren esta conclusión: los fiscales que atienden esta fase son los mismos de la anterior, en realidad, operan en las tres fases del juicio penal, por un lado, y por otro lado, la comparación de la carga procesal de ambas fases así lo sugiere, tal y como se desprende del cuadro siguiente:

<b>CUADRO 22. COMPARACIÓN DE LA CARGA PROCESAL POR FASES</b>			
<b>Provincias 2006 – 2013. Carga procesal nacional</b>			
<b>AÑO</b>	<b>CARGA PROCESAL NACIONAL</b>		
	<b>1 Fase I</b>	<b>2 Fase II</b>	<b>1/2 Proporción</b>
2006	15.587	5.561	180%
2007	13.994	5.073	176%
2008	17.210	6.324	172%
2009	16.964	6.136	176%
2010	20.670	7.199	187%
2011	17.211	7.247	137%
2012	22.328	8.187	172%
2013	32.369	9.876	228%

**FUENTE:** Datos oficiales del Órgano Judicial. Construido en base a los cuadros 20 y 21.

La carga procesal de la fase I fue en los ocho años investigados, y continúa siendo, sustancialmente más grande que la de la fase II, debido a que esta última –reiteramos lo dicho al analizar las grandes ciudades– depende de la agilidad de la primera, que, como vimos, no fue de las mejores.

Sabemos ya que no basta dimensionar la tasa de retención judicial para apreciar con objetividad el desempeño de los fiscales y jueces cautelares de las provincias, y que, para ello, resulta imprescindible evaluar qué tipo de decisiones adoptaron al finalizar las investigaciones criminales, es decir, cuántas acusaciones formales y la aplicación de

procedimiento abreviado adoptaron en su ya reducido universo de casos, y en cuántos casos optaron por el sobreseimiento, la aplicación de criterios de oportunidad, suspensión condicional del proceso, conciliación, declararon probadas excepciones, declararon la prescripción o dejaron vencer el plazo máximo para el enjuiciamiento.

Recuérdese también que la base de cálculo de la TRJ que figura en el Cuadro 21 es el agregado de imputaciones formales atendidas anualmente y no los avisos de "inicio de investigación" que los fiscales comunican a los jueces cautelares, en consecuencia, este indicador, en la fase II, mide lo hecho por los acusadores públicos y no el desempeño respecto al universo completo de asuntos que esperaban su intervención, determinado precisamente por el total de esas comunicaciones dirigidas a los jueces. Para aproximarnos más a la eficiencia real de los fiscales provinciales del país se necesita cambiar la base del cálculo sustituyendo las imputaciones atendidas por los avisos remitidos por los agentes del Ministerio Público. Con ese ajuste metodológico y buscando medir, adicionalmente, el peso específico de cada una de las modalidades de conclusión de esta fase del proceso se construyó el Cuadro 23. Veamos un ejemplo explicativo: en la gestión 2010, los fiscales provinciales del país llevaron hasta la resolución final un total de 4.428 imputaciones (v. columna "3 Imput. concl."), que representaron el 61.5% de las imputaciones atendidas (v. columna "%/2"), pero sólo el 11.8% del total de investigaciones abiertas ese año (v. columna "%/1"). La diferencia entre uno y otro dato, por supuesto, se origina en las distintas bases de cálculo utilizadas.

Antes de entrar al análisis de las formas de conclusión de la fase II, parece útil destacar una particularidad de las matrices del Cuadro 23: el peso que fue adquiriendo la columna "Otros", dado que comenzó el período con un total nacional de 94 casos contabilizados y cerró 2013 con 506 imputaciones inconclusas, superando a varias de las modalidades conclusivas "efectivas". ¿Por qué es importante prestar atención a este tema?, porque reúne los casos en los que operó una "conversión de acción", los jueces se excusaron o fueron recusados y "otras formas" de cerrar la jurisdicción no identificadas en los anuarios estadísticos, es decir, vías que sólo cambian el *status* de las investigaciones y/o prolongan los tiempos procesales. En los movimientos de esta columna destacaron las provincias cochabambinas, cuyos jueces cautelares y fiscales registraron esas vías en muchas más oportunidades que sus colegas del resto del país.

Pero, entrando al fondo de la investigación, lo que se busca es identificar la orientación predominante de las decisiones finales adoptadas por los fiscales y jueces instructores en la fase II, es decir, identificar si esas decisiones tendieron a dar la razón mayoritariamente

**CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES**

Provincias: gestión 2006

PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2006																																			
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																			
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobresej. miento	%/1	%/2	Criterios oportu	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliac ión	%/1	%/2	Excep- ciones	%/1	%/2	Prescrip ción	%/1	%/2	Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2	
Santa Cruz	2,258	682	335	14.8	49.1	92	4.1	13.5	53	2.3	7.8	49	2.2	7.2	47	2.1	6.9	14	0.6	2.1	5	0.2	0.7	0		1	0.0	0.1	66	2.9	9.7	8	0.4	1.2		
La Paz	1,874	533	179	9.6	33.6	44	2.3	8.3	14	0.7	2.6	44	2.3	8.3	8	0.4	1.5	0		4	0.2	0.8	15	0.8	2.8	4	0.2	0.8	39	2.1	7.3	7	0.4	1.3		
Cochabamba	6,666	1,804	972	14.6	53.9	256	3.8	14.2	106	1.6	5.9	128	1.9	7.1	132	2.0	7.3	85	1.3	4.7	39	0.6	2.2	29	0.4	1.6	15	0.2	0.8	151	2.3	8.4	31	0.5	1.7	
Chuquisaca	616	207	104	16.9	50.2	19	3.1	9.2	8	1.3	3.9	15	2.4	7.2	7	1.1	3.4	25	4.1	12.1	0		22	3.6	10.6	1	0.2	0.5	5	0.8	2.4	2	0.3	1.0		
Tarija	1,436	564	342	23.8	60.6	111	7.7	19.7	25	1.7	4.4	67	4.7	11.9	52	3.6	9.2	16	1.1	2.8	55	3.8	9.8	1	0.1	0.2	1	0.1	0.2	6	0.4	1.1	8	0.6	1.4	
Oruro	492	437	81	16.5	18.5	14	2.8	3.2	10	2.0	2.3	24	4.9	5.5	12	2.4	2.7	19	3.9	4.3	2	0.4	0.5	0	0.0	0.0	0		0	0		0		0		
Potosí	1,386	770	162	11.7	21.0	34	2.5	4.4	23	1.7	3.0	27	1.9	3.5	26	1.9	3.4	23	1.7	3.0	10	0.7	1.3	4	0.3	0.5	0		9	0.6	1.2	6	0.4	0.8		
Beni	1,689	533	199	11.8	37.3	30	1.8	5.6	43	2.5	8.1	43	2.5	8.1	17	1.0	3.2	14	0.8	2.6	15	0.9	2.8	1	0.1	0.2	0		4	0.2	0.8	32	1.9	6.0		
Pando	101	31	16	15.8	51.6	4	4.0	12.9	0	0.0	0.0	3	3.0	9.7	0			0		0			2	2.0	6.5	0		7	6.9	22.6						
<b>Total Nacional</b>	<b>16,518</b>	<b>5,561</b>	<b>2,390</b>	<b>14.5</b>	<b>43.0</b>	<b>604</b>	<b>3.7</b>	<b>10.9</b>	<b>282</b>	<b>1.7</b>	<b>5.1</b>	<b>400</b>	<b>2.4</b>	<b>7.2</b>	<b>301</b>	<b>1.8</b>	<b>5.4</b>	<b>196</b>	<b>1.2</b>	<b>3.5</b>	<b>130</b>	<b>0.8</b>	<b>2.3</b>	<b>74</b>	<b>0.4</b>	<b>1.3</b>	<b>22</b>	<b>0.1</b>	<b>0.4</b>	<b>287</b>	<b>1.7</b>	<b>5.2</b>	<b>94</b>	<b>0.6</b>	<b>1.7</b>	

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial del año 2006. Elaboración propia.

**CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES**

Provincias: gestión 2007

PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2007																																				
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																				
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobresej. miento	%/1	%/2	Criterios oportu.	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliac ión	%/1	%/2	Excep- ciones	%/1	%/2	Prescrip ción	%/1	%/2	Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2		
Santa Cruz	4,422	1,369	710	16.1	51.9	231	5.2	16.9	89	2.0	6.5	135	3.1	9.9	108	2.4	7.9	34	0.8	2.5	11	0.2	0.8	35	0.8	2.6	8	0.2	0.6	20	0.5	1.5	39	0.9	2.8		
La Paz	1,967	228	128	6.5	56.1	50	2.5	21.9	7	0.4	3.1	28	1.4	12.3	5	0.3	2.2	4	0.2	1.8	3	0.2	1.3	7	0.4	3.1	8	0.4	3.5	10	0.5	4.4	6	0.3	2.6		
Cochabamba	6,202	1,511	824	13.3	54.5	305	4.9	20.2	74	1.2	4.9	127	2.0	8.4	56	0.9	3.7	72	1.2	4.8	19	0.3	1.3	17	0.3	1.1	2	0.0	0.1	122	2.0	8.1	30	0.5	2.0		
Chuquisaca	630	204	136	21.6	66.7	22	3.5	10.8	13	2.1	6.4	28	4.4	13.7	28	4.4	13.7	24	3.8	11.8	6	1.0	2.9	3	0.5	1.5	0		9	1.4	4.4	3	0.5	1.5			
Tarija	680	292	158	23.2	54.1	47	6.9	16.1	12	1.8	4.1	35	5.1	12.0	24	3.5	8.2	16	2.4	5.5	15	2.2	5.1	3	0.4	1.0	1	0.1	0.3			5	0.7	1.7			
Oruro	338	206	89	26.3	43.2	10	3.0	4.9	5	1.5	2.4	31	9.2	15.0	18	5.3	8.7	22	6.5	10.7	0		2	0.6	1.0	0				1	0.3	0.5					
Potosí	1,351	629	331	24.5	52.6	47	3.5	7.5	41	3.0	6.5	75	5.6	11.9	39	2.9	6.2	45	3.3	7.2	23	1.7	3.7	3	0.2	0.5	2	0.1	0.3	44	3.3	7.0	12	0.9	1.9		
Beni	1,703	607	273	16.0	45.0	58	3.4	9.6	46	2.7	7.6	21	1.2	3.5	33	1.9	5.4	23	1.4	3.8	35	2.1	5.8	10	0.6	1.6	0		1	0.1	0.2	46	2.7	7.6			
Pando	75	27	21	28.0	77.8	9	12.0	33.3	2	2.7	7.4	4	5.3	14.8	1	1.3	3.7	0		0			0		0		5	6.7	18.5	0	0.0						
<b>Total Nacional</b>	<b>17,368</b>	<b>5,073</b>	<b>2,670</b>	<b>15.4</b>	<b>52.6</b>	<b>779</b>	<b>4.5</b>	<b>15.4</b>	<b>289</b>	<b>1.7</b>	<b>5.7</b>	<b>484</b>	<b>2.8</b>	<b>9.5</b>	<b>312</b>	<b>1.8</b>	<b>6.2</b>	<b>240</b>	<b>1.4</b>	<b>4.7</b>	<b>112</b>	<b>0.6</b>	<b>2.2</b>	<b>80</b>	<b>0.5</b>	<b>1.6</b>	<b>21</b>	<b>0.1</b>	<b>0.4</b>	<b>211</b>	<b>1.2</b>	<b>4.2</b>	<b>142</b>	<b>0.8</b>	<b>2.8</b>		

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial del año 2007. Elaboración propia.

CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES																																			
Provincias: gestión 2008																																			
PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2008																																		
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																		
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobresej. miento	%/1	%/2	Criterios oportun.	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliac ión	%/1	%/2	Excep- ciones	%/1	%/2	Prescrip ción	%/1	%/2	Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2
Santa Cruz	5,611	1,955	932	16.6	47.7	298	5.3	15.2	134	2.4	6.9	133	2.4	6.8	174	3.1	8.9	55	1.0	2.8	10	0.2	0.5	11	0.2	0.6	13	0.2	0.7	39	0.7	2.0	65	1.2	3.3
La Paz	1,666	305	125	7.5	41.0	40	2.4	13.1	4	0.2	1.3	16	1.0	5.2	14	0.8	4.6	13	0.8	4.3	4	0.2	1.3	8	0.5	2.6	8	0.5	2.6	13	0.8	4.3	5	0.3	1.6
Cochabamba	7,560	1,601	907	12.0	56.7	355	4.7	22.2	66	0.9	4.1	128	1.7	8.0	53	0.7	3.3	83	1.1	5.2	19	0.3	1.2	101	1.3	6.3	1	0.0	0.1	28	0.4	1.7	73	1.0	4.6
Chuquisaca	603	203	138	22.9	68.0	32	5.3	15.8	16	2.7	7.9	28	4.6	13.8	16	2.7	7.9	19	3.2	9.4	8	1.3	3.9	9	1.5	4.4	1	0.2	0.5	2	0.3	1.0	7	1.2	3.4
Tarija	2,268	592	340	15.0	57.4	115	5.1	19.4	24	1.1	4.1	46	2.0	7.8	59	2.6	10.0	30	1.3	5.1	30	1.3	5.1	19	0.8	3.2	1	0.04	0.2	8	0.4	1.4	8	0.4	1.4
Oruro	358	233	88	24.6	37.8	6	1.7	2.6	9	2.5	3.9	27	7.5	11.6	25	7.0	10.7	19	5.3	8.2	1	0.3	0.4	1	0.3	0.4	0			0			0		
Potosí	1,649	740	429	26.0	58.0	55	3.3	7.4	74	4.5	10.0	30	1.8	4.1	111	6.7	15.0	77	4.7	10.4	22	1.3	3.0	2	0.1	0.3	0			49	3.0	6.6	9	0.5	1.2
Beni	2,018	659	238	11.8	36.1	35	1.7	5.3	48	2.4	7.3	36	1.8	5.5	19	0.9	2.9	28	1.4	4.2	40	2.0	6.1	14	0.7	2.1	0			3	0.1	0.5	15	0.7	2.3
Pando	82	36	19	23.2	52.8	8	9.8	22.2	1	1.2	2.8	2	2.4	5.6	3	3.7	8.3	3	3.7	8.3	1	1.2	2.8	0			0			0			1	1.2	2.8
<b>Total Nacional</b>	<b>21,815</b>	<b>6,324</b>	<b>3,216</b>	<b>14.7</b>	<b>50.9</b>	<b>944</b>	<b>4.3</b>	<b>14.9</b>	<b>376</b>	<b>1.7</b>	<b>5.9</b>	<b>446</b>	<b>2.0</b>	<b>7.1</b>	<b>474</b>	<b>2.2</b>	<b>7.5</b>	<b>327</b>	<b>1.5</b>	<b>5.2</b>	<b>135</b>	<b>0.6</b>	<b>2.1</b>	<b>165</b>	<b>0.8</b>	<b>2.6</b>	<b>24</b>	<b>0.1</b>	<b>0.4</b>	<b>142</b>	<b>0.7</b>	<b>2.2</b>	<b>183</b>	<b>0.8</b>	<b>2.9</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial del año 2008, editado y publicado por el Consejo de la Judicatura. Elaboración propia.

CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES																																			
Provincias: gestión 2009																																			
PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2009																																		
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																		
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobresej. miento	%/1	%/2	Criterios oportun.	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliac ión	%/1	%/2	Excep- ciones	%/1	%/2	Prescrip ción	%/1	%/2	Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2
Santa Cruz	5,850	1,614	713	12.2	44.2	205	3.5	12.7	73	1.2	4.5	78	1.3	4.8	65	1.1	4.0	45	0.8	2.8	17	0.3	1.1	79	1.4	4.9	10	0.2	0.6	100	1.7	6.2	41	0.7	2.5
La Paz	2,377	607	310	13.0	51.1	64	2.7	10.5	16	0.7	2.6	54	2.3	8.9	17	0.7	2.8	16	0.7	2.6	17	0.7	2.8	26	1.1	4.3	2	0.1	0.3	14	0.6	2.3	84	3.5	13.8
Cochabamba	10,148	943	567	5.6	60.1	200	2.0	21.2	57	0.6	6.0	80	0.8	8.5	27	0.3	2.9	51	0.5	5.4	5	0.0	0.5	58	0.6	6.2	4	0.0	0.4	11	0.1	1.2	74	0.7	7.8
Chuquisaca	579	230	160	27.6	69.6	36	6.2	15.7	20	3.5	8.7	27	4.7	11.7	25	4.3	10.9	26	4.5	11.3	6	1.0	2.6	8	1.4	3.5	0	0.0	0.0	3	0.5	1.3	9	1.6	3.9
Tarija	2,064	754	465	22.5	61.7	192	9.3	25.5	13	0.6	1.7	26	1.3	3.4	88	4.3	11.7	52	2.5	6.9	13	0.6	1.7	25	1.2	3.3	1	0.0	0.1	31	1.5	4.1	24	1.2	3.2
Oruro	739	234	151	20.4	64.5	21	2.8	9.0	11	1.5	4.7	40	5.4	17.1	12	1.6	5.1	32	4.3	13.7	2	0.3	0.9	11	1.5	4.7	11	1.5	4.7	1	0.1	0.4	10	1.4	4.3
Potosí	1,996	1,043	601	30.1	57.6	49	2.5	4.7	87	4.4	8.3	31	1.6	3.0	119	6.0	11.4	116	5.8	11.1	56	2.8	5.4	64	3.2	6.1	1	0.1	0.1	62	3.1	5.9	16	0.8	1.5
Beni	2,191	672	294	13.4	43.8	86	3.9	12.8	47	2.1	7.0	44	2.0	6.5	36	1.6	5.4	27	1.2	4.0	32	1.5	4.8	0			0			11	0.5	1.6	11	0.5	1.6
Pando	31	39	30	96.8	76.9	3	9.7	7.7	5	16.1	12.8	4	12.9	10.3	0	0.0	0.0	2	6.5	5.1	3	9.7	7.7	12	38.7	30.8	0			1	3.2	2.6	0		
<b>Total Nacional</b>	<b>25,975</b>	<b>6,136</b>	<b>3,291</b>	<b>12.7</b>	<b>53.6</b>	<b>856</b>	<b>3.3</b>	<b>14.0</b>	<b>329</b>	<b>1.3</b>	<b>5.4</b>	<b>384</b>	<b>1.5</b>	<b>6.3</b>	<b>389</b>	<b>1.5</b>	<b>6.3</b>	<b>367</b>	<b>1.4</b>	<b>6.0</b>	<b>151</b>	<b>0.6</b>	<b>2.5</b>	<b>283</b>	<b>1.1</b>	<b>4.6</b>	<b>29</b>	<b>0.1</b>	<b>0.5</b>	<b>234</b>	<b>0.9</b>	<b>3.8</b>	<b>269</b>	<b>1.0</b>	<b>4.4</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial del año 2009. Elaboración propia.

**CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES**

Provincias: gestión 2010

PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2010																																		
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																		
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobreseimiento	%/1	%/2	Criterios oportun.	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliación	%/1	%/2	Excepciones	%/1	%/2	Prescripción	%/1	%/2	Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2
Santa Cruz	8,883	1,680	805	9.1	47.9	209	2.4	12.4	130	1.5	7.7	76	0.9	4.5	73	0.8	4.3	62	0.7	3.7	12	0.1	0.7	8	0.1	0.5	28	0.3	1.7	130	1.5	7.7	77	0.9	4.6
La Paz	3,108	538	363	11.7	67.5	73	2.3	13.6	8	0.3	1.5	36	1.2	6.7	17	0.5	3.2	9	0.3	1.7	12	0.4	2.2	29	0.9	5.4	7	0.2	1.3	96	3.1	17.8	76	2.4	14.1
Cochabamba	16,841	2,349	1,784	10.6	75.9	373	2.2	15.9	120	0.7	5.1	184	1.1	7.8	75	0.4	3.2	162	1.0	6.9	26	0.2	1.1	206	1.2	8.8	13	0.1	0.6	202	1.2	8.6	423	2.5	18.0
Chuquisaca	741	236	157	21.2	66.5	22	3.0	9.3	18	2.4	7.6	18	2.4	7.6	44	5.9	18.6	28	3.8	11.9	2	0.3	0.8	9	1.2	3.8	0		1	0.1	0.4	15	2.0	6.4	
Tarija	3,053	942	528	17.3	56.1	192	6.3	20.4	41	1.3	4.4	47	1.5	5.0	105	3.4	11.1	51	1.7	5.4	10	0.3	1.1	11	0.4	1.2	1	0.03	0.1	2	0.1	0.2	68	2.2	7.2
Oruro	631	237	144	22.8	60.8	12	1.9	5.1	17	2.7	7.2	53	8.4	22.4	21	3.3	8.9	23	3.6	9.7	0			0			2	0.3	0.8	0		0	16	2.5	6.8
Potosí	1,229	373	225	18.3	60.3	41	3.3	11.0	31	2.5	8.3	22	1.8	5.9	57	4.6	15.3	39	3.2	10.5	19	1.5	5.1	2	0.2	0.5	0		5	0.4	1.3	9	0.7	2.4	
Beni	2,879	800	399	13.9	49.9	68	2.4	8.5	58	2.0	7.3	24	0.8	3.0	62	2.2	7.8	37	1.3	4.6	30	1.0	3.8	0	0.0	0.0	0		93	3.2	11.6	27	0.9	3.4	
Pando	35	44	23	65.7	52.3	4	11.4	9.1	2	5.7	4.5	3	8.6	6.8	1	2.9	2.3	3	8.6	6.8	3	8.6	6.8	0	0.0	0.0	0		1	2.9	2.3	6	17.1	13.6	
<b>Total Nacional</b>	<b>37,400</b>	<b>7,199</b>	<b>4,428</b>	<b>11.8</b>	<b>61.5</b>	<b>994</b>	<b>2.7</b>	<b>13.8</b>	<b>425</b>	<b>1.1</b>	<b>5.9</b>	<b>463</b>	<b>1.2</b>	<b>6.4</b>	<b>455</b>	<b>1.2</b>	<b>6.3</b>	<b>414</b>	<b>1.1</b>	<b>5.8</b>	<b>114</b>	<b>0.3</b>	<b>1.6</b>	<b>265</b>	<b>0.7</b>	<b>3.7</b>	<b>51</b>	<b>0.1</b>	<b>0.7</b>	<b>530</b>	<b>1.4</b>	<b>7.4</b>	<b>717</b>	<b>1.9</b>	<b>10.0</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial del año 2010. Elaboración propia.

**CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES**

Provincias: gestión 2011

PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2011																																		
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																		
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobreseimiento	%/1	%/2	Criterios oportun.	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliación	%/1	%/2	Excepciones	%/1	%/2	Prescripción	%/1	%/2	Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2
Santa Cruz	8,759	1,846	836	9.5	45.3	158	1.8	8.6	201	2.3	10.9	119	1.4	6.4	109	1.2	5.9	116	1.3	6.3	26	0.3	1.4	9	0.1	0.5	8	0.1	0.4	31	0.4	1.7	59	0.7	3.2
La Paz	3,531	522	242	6.9	46.4	51	1.4	9.8	20	0.6	3.8	48	1.4	9.2	16	0.5	3.1	17	0.5	3.3	20	0.6	3.8	14	0.4	2.7	1	0.0	0.2	14	0.4	2.7	41	1.2	7.9
Cochabamba	18,566	2,116	1,546	8.3	73.1	380	2.0	18.0	114	0.6	5.4	201	1.1	9.5	81	0.4	3.8	136	0.7	6.4	13	0.1	0.6	275	1.5	13.0	9	0.0	0.4	107	0.6	5.1	230	1.2	10.9
Chuquisaca	396	146	69	17.4	47.3	11	2.8	7.5	7	1.8	4.8	7	1.8	4.8	15	3.8	10.3	14	3.5	9.6	3	0.8	2.1	2	0.5	1.4	0		1	0.3	0.7	9	2.3	6.2	
Tarija	2,625	597	332	12.6	55.6	83	3.2	13.9	30	1.1	5.0	30	1.1	5.0	73	2.8	12.2	45	1.7	7.5	15	0.6	2.5	8	0.3	1.3	0		4	0.2	0.7	44	1.7	7.4	
Oruro	961	323	124	12.9	38.4	9	0.9	2.8	3	0.3	0.9	60	6.2	18.6	21	2.2	6.5	8	0.8	2.5	0			6	0.6	1.9	1	0.1	0.3	0		16	1.7	5.0	
Potosí	3,048	859	491	16.1	57.2	43	1.4	5.0	71	2.3	8.3	39	1.3	4.5	155	5.1	18.0	94	3.1	10.9	45	1.5	5.2	11	0.4	1.3	2	0.1	0.2	9	0.3	1.0	22	0.7	2.6
Beni	3,402	792	239	7.0	30.2	31	0.9	3.9	90	2.6	11.4	12	0.4	1.5	20	0.6	2.5	33	1.0	4.2	31	0.9	3.9	0			8	0.2	1.0	14	0.4	1.8			
Pando	63	46	12	19.0	26.1	3	4.8	6.5	4	6.3	8.7	0			0			0			2	3.2	4.3	1	1.6	2.2	0		1	1.6	2.2	1	1.6	2.2	
<b>Total Nacional</b>	<b>41,351</b>	<b>7,247</b>	<b>3,891</b>	<b>9.4</b>	<b>53.7</b>	<b>769</b>	<b>1.9</b>	<b>10.6</b>	<b>540</b>	<b>1.3</b>	<b>7.5</b>	<b>516</b>	<b>1.2</b>	<b>7.1</b>	<b>490</b>	<b>1.2</b>	<b>6.8</b>	<b>463</b>	<b>1.1</b>	<b>6.4</b>	<b>155</b>	<b>0.4</b>	<b>2.1</b>	<b>326</b>	<b>0.8</b>	<b>4.5</b>	<b>21</b>	<b>0.1</b>	<b>0.3</b>	<b>175</b>	<b>0.4</b>	<b>2.4</b>	<b>436</b>	<b>1.1</b>	<b>6.0</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial del año 2011. Elaboración propia.

CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES

Provincias: gestión 2012

PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2012																													TOTAL						
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																			
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobreseimiento	%/1	%/2	Criterios oportun.	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliación	%/1	%/2	Excepciones	%/1	%/2	Prescripción	%/1	%/2		Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2
Santa Cruz	11,105	1,524	1,314	11.8	86.2	161	1.4	10.6	302	2.7	19.8	195	1.8	12.8	215	1.9	14.1	258	2.3	16.9	37	0.3	2.4	61	0.5	4.0	0		27	0.2	1.8	58	0.5	3.8	1,314	
La Paz	3,830	555	307	8.0	55.3	103	2.7	18.6	9	0.2	1.6	12	0.3	2.2	19	0.5	3.4	23	0.6	4.1	44	1.1	7.9	1	0.0	0.2	9	0.2	1.6	28	0.7	5.0	59	1.5	10.6	307
Cochabamba	20,066	1,706	823	4.1	48.2	37	0.2	2.2	144	0.7	8.4	58	0.3	3.4	224	1.1	13.1	1	0.0	0.1	74	0.4	4.3	17	0.1	1.0	3	0.01	0.2	44	0.2	2.6	221	1.1	13.0	823
Chuquisaca	1,169	205	129	11.0	62.9	18	1.5	8.8	10	0.9	4.9	26	2.2	12.7	16	1.4	7.8	26	2.2	12.7	4	0.3	2.0	20	1.7	9.8	3	0.3	1.5	4	0.3	2.0	2	0.2	1.0	129
Tarija	3,600	925	735	20.4	79.5	129	3.6	13.9	68	1.9	7.4	58	1.6	6.3	99	2.8	10.7	28	0.8	3.0	12	0.3	1.3	325	9.0	35.1	0		0	0.0	0.0	16	0.4	1.7	735	
Oruro	709	342	180	25.4	52.6	70	9.9	20.5	5	0.7	1.5	62	8.7	18.1	20	2.8	5.8	0			10	1.4	2.9	0			1	0.1	0.3	2	0.3	0.6	10	1.4	2.9	180
Potosí	3,082	1,169	579	18.8	49.5	42	1.4	3.6	71	2.3	6.1	38	1.2	3.3	177	5.7	15.1	97	3.1	8.3	48	1.6	4.1	39	1.3	3.3	6	0.2	0.5	6	0.2	0.5	55	1.8	4.7	579
Beni	4,069	1,702	315	7.7	18.5	34	0.8	2.0	70	1.7	4.1	22	0.5	1.3	48	1.2	2.8	17	0.4	1.0	37	0.9	2.2	53	1.3	3.1	0		20	0.5	1.2	14	0.3	0.8	315	
Pando	81	59	23	28.4	39.0	10	12.3	16.9	0			2	2.5	3.4	5	6.2	8.5	0			6	7.4	10.2	0			0		0			0			23	
<b>Total Nacional</b>	<b>47,711</b>	<b>8,187</b>	<b>4,405</b>	<b>9.2</b>	<b>53.8</b>	<b>604</b>	<b>1.3</b>	<b>7.4</b>	<b>679</b>	<b>1.4</b>	<b>8.3</b>	<b>473</b>	<b>1.0</b>	<b>5.8</b>	<b>823</b>	<b>1.7</b>	<b>10.1</b>	<b>450</b>	<b>0.9</b>	<b>5.5</b>	<b>272</b>	<b>0.6</b>	<b>3.3</b>	<b>516</b>	<b>1.1</b>	<b>6.3</b>	<b>22</b>	<b>0.0</b>	<b>0.3</b>	<b>131</b>	<b>0.3</b>	<b>1.6</b>	<b>435</b>	<b>0.9</b>	<b>5.3</b>	<b>4,405</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial del año 2012. Elaboración propia.

El Anuario de 2012 no registra las "Acusaciones formales". Los datos del cuadro fueron calculados por defecto.

CUADRO 23. FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES FORMALES

Provincias: gestión 2013

PROVINCIAS	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES 2013																													TOTAL						
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LAS IMPUTACIONES																																			
	1	2	3	%/1	%/2	Acusac. formal.	%/1	%/2	Proced. abrev.	%/1	%/2	Sobreseimiento	%/1	%/2	Criterios oportun.	%/1	%/2	Suspens. proceso	%/1	%/2	Conciliación	%/1	%/2	Excepciones	%/1	%/2	Prescripción	%/1	%/2		Venc. plazo	%/1	%/2	Otros	%/1	%/2
Santa Cruz	12,428	1,722	746	6.0	43.3	118	0.9	6.9	114	0.9	6.6	57	0.5	3.3	82	0.7	4.8	144	1.2	8.4	2	0.0	0.1		0.0		3	0.02	0.2	13	0.1	0.8	89	0.7	5.2	622
La Paz	5,786	826	166	2.9	20.1	37	0.6	4.5	15	0.3	1.8	44	0.8	5.3	7	0.1	0.8	3	0.1	0.4	3	0.1	0.4		0.0		0		4	0.1	0.5	37	0.6	4.5	150	
Cochabamba	26,681	2,094	814	3.1	38.9	209	0.8	10.0	102	0.4	4.9	126	0.5	6.0	34	0.1	1.6	100	0.4	4.8	9	0.0	0.4		0.0		3	0.01	0.1	1	0.0	0.0	207	0.3	9.9	791
Chuquisaca	1,733	372	86	5.0	23.1	12	0.7	3.2	7	0.4	1.9	16	0.9	4.3	20	1.2	5.4	9	0.5	2.4	5	0.3	1.3		0.0		0		0			31	1.8	8.3	100	
Tarija	6,112	1,784	645	10.6	36.2	132	2.2	7.4	206	3.4	11.5	40	0.7	2.2	165	2.7	9.2	89	1.5	5.0	34	0.6	1.9		0.0		0		0			43	0.7	2.4	709	
Oruro	638	239	74	11.6	31.0	11	1.7	4.6	2	0.3	0.8	3	0.5	1.3	4	0.6	1.7	16	2.5	6.7	0				0.0		0		0			16	2.5	6.7	52	
Potosí	3,855	1,477	327	8.5	22.1	21	0.5	1.4	30	0.8	2.0	14	0.4	0.9	86	2.2	5.8	45	1.2	3.0	19	0.5	1.3		0.0		2	0.1	0.1	41	1.1	2.8	55	1.4	3.7	313
Beni	4,641	1,304	262	5.6	20.1	39	0.8	3.0	228	4.9	17.5	37	0.8	2.8	64	1.4	4.9	52	1.1	4.0	61	1.3	4.7		0.0		31	0.7	2.4	24	0.5	1.8	536			
Pando	133	58	28	21.1	48.3	4	3.0	6.9	0			2	1.5	3.4	4	3.0	6.9	1	0.8	1.7	12	9.0	20.7		0.0		0		0			4	3.0	6.9	27	
<b>Total Nacional</b>	<b>62,007</b>	<b>9,876</b>	<b>3,148</b>	<b>5.1</b>	<b>31.9</b>	<b>583</b>	<b>0.9</b>	<b>5.9</b>	<b>704</b>	<b>1.1</b>	<b>7.1</b>	<b>339</b>	<b>0.5</b>	<b>3.4</b>	<b>466</b>	<b>0.8</b>	<b>4.7</b>	<b>459</b>	<b>0.7</b>	<b>4.6</b>	<b>145</b>	<b>0.2</b>	<b>1.5</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>8</b>	<b>0.01</b>	<b>0.1</b>	<b>90</b>	<b>0.1</b>	<b>0.9</b>	<b>506</b>	<b>0.3</b>	<b>5.1</b>	<b>3,300</b>

FUENTE: Elaboración propia con los datos oficiales del Anuario Estadístico Judicial del año 2013. En el Anuario se eliminó la columna de "Excepciones" y el total de causas concluidas no coincide con el del Cuadro 21.

a las víctimas y damnificados de los delitos o, por el contrario, a los imputados. Para ello, como se recordará, se utilizaron tres escenarios ideales como patrón de comparación:

- E1. Supone que gran parte de las denuncias de la ocurrencia de delitos fueron presentadas de buena fe, razón por la que podría existir mayor satisfacción social con el sistema penal si el número de denuncias que llegan a la acusación formal y posterior condena es mayor que las decisiones que favorecen a los imputados. La versión negativa de este escenario resultaría del hecho de que, teniendo fundamentos las denuncias, los resultados finales, empero, cobijen de alguna manera a los denunciados.
- E2. Asume que las denuncias, o gran parte de ellas, fueron formuladas de mala fe, buscando forzar otras acciones con la amenaza de un proceso penal. En este escenario mayor será la satisfacción social mientras menor sea el número de denuncias seguidas de acusación y condena, porque el sistema demostraría efectividad en la protección de los derechos de las personas. Y la versión negativa en este caso resultaría del hecho de la preponderancia de acusaciones formales arbitrarias, lo que generaría baja aceptación social de la justicia penal, y
- E3. El escenario mixto, en el que se entrecruzan investigaciones penales basadas en denuncias de buena y mala fe, configurándose, por ello, resultados heterogéneos y cambiantes en el tiempo y en el espacio. Parece lógico suponer que los sistemas penales concretos, bajo condiciones normales de funcionamiento, deberían generar escenarios de resultados como éste.

Repetiendo asimismo el procedimiento anterior, para identificar cuál de estos escenarios predominó en las provincias del país, agrupamos a las formas de conclusión de la segunda fase sintonizadas con las expectativas de los denunciantes en el conjunto A y a las modalidades más cercanas a los imputados en el conjunto B<sup>209</sup>. Comencemos echando una mirada a los totales nacionales de ambos agregados de tipos de conclusiones, reunidos en el Cuadro 24 centralizador, cuyas cifras confirman la relación detectada en las ciudades, también los fiscales y jueces cautelares de las provincias, en los ocho años estudiados, que concentran lo sustancial de la reforma procesal penal, emitieron conclusiones

---

<sup>209</sup> Debe recordarse una vez más que A reúne a los requerimientos de acusación formal y de aplicación de procedimiento abreviado, mientras que en B se suman sobreseimientos, criterios de oportunidad, suspensión condicional del proceso, conciliación, excepciones aprobadas, prescripción y conclusión del proceso por vencimiento del plazo máximo, que claramente entrañan siete formas favorables o tolerables por los imputados.



tendencialmente favorables a los imputados o en mejor sintonía con ellos. Y no se trata de cifras menores: para decirlo en pocas palabras, en los ocho años investigados el total del conjunto B fue superior en 7.132 requerimientos fiscales finales que el total de A, lo que representaba el 73% de este último. No puede dejar de destacarse aquí el enorme contraste entre ambos grupos registrado en las gestiones 2009 y 2012, cuando los excedentes de B sobre A fueron del orden del 210% y 109%, respectivamente.

<b>Cuadro 24. RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN. FASE II.</b>				
<b>Provincias de Bolivia. 2006 - 2013</b>				
<b>Año</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>Diferencia</b>	<b>%</b>
2006	886	1.410	524	59,1
2007	1.068	1.460	392	36,7
2008	1.320	1.713	393	29,8
2009	1.185	3.674	2.489	210,0
2010	1.419	2.292	873	61,5
2011	1.309	2.146	837	63,9
2012	1.283	2.687	1.404	109,4
2013	1.287	1.507	220	17,1
<b>TOTAL</b>	<b>9.757</b>	<b>16.889</b>	<b>7.132</b>	<b>73,1</b>

**FUENTE:** Datos oficiales de los anuarios estadísticos judiciales.

Esta orientación predominante de las conclusiones judiciales en materia penal es la que explica la fuerte corriente de opinión pública adversa a la justicia penal reconocida por los operadores del sistema en su autodiagnóstico contenido en las "*Lineamientos Estratégicos...*", corriente adversa que se amplía hasta cubrir a la justicia boliviana *in toto*.

Queda una duda todavía, sin embargo, ¿las cifras globales que acabamos de ver expresan lo sucedido en el conjunto de las 112 provincias bolivianas?, ¿o son el resultado del predominio de unas cuantas de ellas? La respuesta a estas interrogantes se encuentra en el Cuadro 25A, construido con los pesos relativos, o porcentajes, de los dos conjuntos de formas de decisión, calculados respecto al total de imputaciones concluidas por los fiscales<sup>210</sup>, porcentajes que reflejan los números absolutos del Cuadro 24.

<sup>210</sup> Ver la columna 3 ("Imput. concl.") del Cuadro 23.

CUADRO 25A. RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES																
Provincias: 2006 a 2013 (% sobre imputaciones atendidas)																
Ciudad	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Santa Cruz	21.3	26.7	23.4	25.8	22.1	22.3	17.2	24.4	20.1	23.1	19.5	22.6	30.4	52.0	13.5	17.6
La Paz	10.9	21.5	25.0	29.6	14.4	24.9	13.1	24.0	15.1	38.3	13.6	24.8	20.2	25.4	6.3	7.4
Cochabamba	20.1	32.1	25.1	27.5	26.3	25.8	27.2	25.1	21.0	36.0	23.4	38.8	10.6	24.7	14.9	13.2
Potosí	7.4	12.9	14.0	36.8	17.4	39.4	13.0	43.0	19.3	38.1	13.3	41.1	9.7	31.1	3.4	13.9
Chuquisaca	13.1	36.2	17.2	48.1	23.7	40.9	24.4	41.2	16.9	43.1	12.3	28.9	13.7	26.5	5.1	13.4
Tarija	24.1	35.2	20.2	32.1	23.5	32.8	27.2	31.2	24.8	24.1	18.9	29.2	21.3	56.4	18.9	18.3
Oruro	5.5	13.0	7.3	35.4	6.5	31.3	13.7	36.6	12.3	41.8	3.7	29.8	22.0	27.7	5.4	9.7
Beni	13.7	17.4	17.2	25.3	12.6	21.3	19.8	22.3	15.8	30.8	15.3	13.1	6.1	11.6	20.5	18.6
Pando	12.9	38.8	40.7	37.0	25.0	25.0	20.5	56.7	13.6	24.3	15.1	8.7	16.9	22.1	6.9	32.7
Promedio nacional	14.3	26.0	21.1	33.1	19.1	29.3	19.6	33.8	17.7	33.6	15.0	26.3	16.8	30.8	10.5	16.1

FUENTE: Cuadro 23, elaborado con datos oficiales. A = porcentajes de acusaciones formales + procedimientos abreviados;  
B = porcentajes de sobreseimientos + criterios de oportunidad + suspensión condicional del proceso + conciliación + excepciones + prescripción + conclusión por vencimiento de plazo.

¿Cómo debe leerse la información del cuadro? Veamos dos ejemplos: el año 2012, en las provincias del departamento de Santa Cruz el 30,4% del total de requerimientos finales emitidos por los fiscales en la fase II del juicio contenían acusación formal contra el o los imputados o solicitaban la aplicación del procedimiento abreviado contra los mismos, mientras que, por el contrario, el 52% concluyó con el sobreseimiento del o de los imputados o la aplicación de cualquiera de las otras seis vías más próximas a éstos. Segundo ejemplo: provincias tarijeñas el año 2010, cuando el 24,8% del total de decisiones finales de los fiscales provinciales opinó por la acusación y la continuación del juicio, contra el 24,1% de casos en los que decidieron cerrar su jurisdicción mediante la aplicación de una de las siete formas aglutinadas en B.

La información del Cuadro 25A demuestra, sin lugar a duda alguna, que la predominancia del conjunto B fue un fenómeno de alcance nacional, que afectó a las 112 provincias y a los nueve departamentos, con aisladas excepciones resaltadas en la tabla, en las que, por añadidura, la diferencia en favor de A es siempre mínima, salvando lo sucedido en Pando el año 2011, cuando la brecha entre ambos grupos fue importante.

Llama la atención lo sucedido en las provincias de Santa Cruz, La Paz, Potosí, Chuquisaca y Oruro, en las que, en los ocho años, los resultados anuales agrupados en B fueron siempre mayores a los de A. De cara a estos datos, que siempre estuvieron disponibles para propios y extraños, uno no puede dejar de preguntarse ¿por qué los niveles ejecutivos del Órgano de Justicia y del Ministerio Público dejaron que esto aconteciera sin adoptar correctivos de ninguna naturaleza? Lamentablemente, esta pregunta no puede ser contestada en esta tesis porque excede su "objeto de estudio".

Los porcentajes que aparecen en el cuadro anterior en varias celdas son altos, ¿significa esto que el desempeño de los operadores provinciales de la justicia penal fue sustancialmente mejor que el de sus colegas de las grandes ciudades? Cuando medimos la tasa de retención de los fiscales y jueces cautelares en la fase I (Cuadro 20) se comprobó que, con pequeñas variantes, el nivel de eficiencia de ambos grupos de operadores era similar y en el marco de la fase II, gracias al Cuadro 21, se detectó, dada la ineficiencia del primer tramo, la disminución sustancial de la carga procesal de la segunda etapa, lo que favorecía, tanto en las ciudades como en las provincias, mejores niveles de rendimiento. Si ello fue así, ¿por qué, entonces, los porcentajes altos de nuestro último instrumento (Cuadro 25A)? La respuesta se encuentra en la base de los cálculos, es decir, miden la participación de los subconjuntos A y B en lo hecho por los fiscales y jueces, y no prestan atención a lo que debían hacer, vale decir calcular los porcentajes en función del total de avisos de inicio de investigación remitidos a los jueces al comenzar los juicios. Pues bien, utilizando esta última base de cálculo, los resultados se encuentran en el Cuadro 25B.

CUADRO 25B. RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN DE IMPUTACIONES																
Provincias: 2006 a 2013 (% sobre inicio de investigaciones)																
Ciudad	MINISTERIO PÚBLICO Y JUECES CAUTELARES															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Santa Cruz	6.4	8.0	7.2	8.0	7.7	7.8	4.7	6.8	3.9	4.4	4.1	4.8	4.1	7.0	1.8	2.5
La Paz	3.0	6.0	2.9	3.4	2.6	4.6	3.4	6.2	2.6	6.6	2.0	3.8	2.9	3.4	0.9	1.2
Cochabamba	5.4	8.7	6.1	6.7	5.6	5.5	2.6	2.3	2.9	5.2	2.6	4.4	0.9	2.1	1.2	1.0
Potosí	4.2	7.3	6.5	17.1	7.8	17.6	6.9	22.6	5.8	11.5	3.7	11.8	3.7	13.3	1.3	5.5
Chuquisaca	4.4	12.2	5.6	15.1	8.0	13.8	9.7	16.4	5.4	13.7	4.6	10.7	2.4	8.4	1.1	2.9
Tarija	9.4	13.8	8.7	13.7	6.2	8.4	9.9	11.4	7.6	7.4	4.3	6.7	5.5	14.5	5.6	5.5
Oruro	4.8	11.6	4.5	21.6	4.2	20.4	4.3	14.7	4.6	15.6	1.2	9.9	10.6	13.3	2.0	3.6
Beni	4.3	5.5	6.1	7.3	4.1	6.9	6.0	6.8	4.4	8.5	3.5	3.1	2.5	4.8	5.7	5.4
Pando	4.0	9.9	14.7	13.3	11.0	11.0	25.8	71.0	17.1	31.6	11.1	6.4	12.3	16.1	3.0	14.3
Promedio nacional	5.1	9.2	6.9	11.8	6.4	10.7	8.1	17.6	6.0	11.6	4.1	6.8	5.0	9.2	2.5	4.7

FUENTE: Cuadro 23, elaborado con datos oficiales. A = porcentajes de acusaciones formales + procedimientos abreviados;  
 B = porcentajes de sobreseimientos + criterios de oportunidad + suspensión condicional del proceso + conciliación + excepciones + prescripción + conclusión por vencimiento de plazo.

Analicemos los mismos dos casos utilizados antes para ejemplificar la lectura de este cuadro: en la gestión 2012, los fiscales y jueces provinciales de Santa Cruz decidieron acusar formalmente a los imputados o aplicarles el procedimiento abreviado en sólo el 4,1% de las investigaciones criminales abiertas, mientras que en 7% de ellas optaron por alguna de las modalidades del subconjunto B. En el departamento de Tarija, durante 2010, los mismos operadores de la justicia penal adoptaron la decisión de enjuiciar a los imputados en apenas

el 7,6% de las indagaciones penales iniciadas, al mismo tiempo que en el 7,4% de los casos decidieron liberarlos de culpa o favorecerlos con una de las modalidades reunidas en B. Queda claro que este enfoque resalta con más fuerza los bajos niveles de desempeño de los agentes del Ministerio Público y de los jueces instructores, a lo que debe añadirse la orientación mayoritaria de las decisiones finales, con preponderancia del subconjunto B y todo cuanto este hecho implica.

En síntesis, los tres últimos cuadros conducen a la certeza de que, al igual que en las grandes ciudades y capitales de departamento, las decisiones de los fiscales y jueces cautelares de las provincias del país configuraron un escenario del tipo E1 acompañado de fuerte insatisfacción social sobre la justicia penal, debido a que  $B > A$ , vale decir E1 en sentido inverso, dado que la orientación de las conclusiones fiscales, al cabo de la fase II de los juicios penales, favorecieron o resultaron funcionales, preponderantemente, con los imputados.

### **c) Fase III. De la acusación formal a la sentencia.**

Toca ahora evaluar el desempeño de los jueces en la etapa del juicio penal propiamente dicho, que corre a cargo de los jueces de sentencia unipersonales, en los delitos de acción privada y de acción pública de menor gravedad, y bajo responsabilidad de los tribunales escabinados de sentencia en los delitos de mayor gravedad. Siguiendo la metodología aplicada anteriormente, pasaremos revista a ambos tipos de juzgadores por separado.

#### **i. Jueces de Sentencia de provincias.**

Del total de 112 provincias existentes en Bolivia, las ubicadas en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz cobijan alrededor del 65% del total de la población provincial<sup>211</sup>, este hecho contribuye a que entre el 62% y el 73% (2008 y 2012, respectivamente) de los juicios penales abiertos por los jueces de sentencia provinciales hayan sido iniciados por los de esos tres departamentos. Esta altísima concentración del procesamiento jurisdiccional de los hechos delictivos en el eje geográfico central del país conduce, naturalmente, a una

---

<sup>211</sup> La población provincial del país suma 5.282.700 personas, de las cuales 3.438.395 fueron censadas en las provincias de los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, en ese orden, que equivalen al 65% del total. De las 112 provincias que existen en el país, 20 se encuentran en La Paz, 16 en Cochabamba y en Santa Cruz 15.





CUADRO 26. JUZGADOS DE SENTENCIA DE PROVINCIAS Causas resueltas y pendientes 2012 - 2013																
DEPARTAMENTO	2,012								2,013							
	nJ	Gestión anterior	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	Resueltas	Pendientes	TRJ	nJ	Gestión anterior	Causas nuevas	Otras causas	Total causas	Resueltas	Pendientes	TRJ
<b>Santa Cruz</b>	15	433	247	8	688	121	567	0.82	15	471	208	14	693	276	417	0.60
Acción privada		426	236	5	667	115	552	0.83		459	202	13	674	268	406	0.60
Acción pública a instancia		1	2	3	6	1	5	0.83		12	6	1	19	8	11	0.58
Acción pública		6	9	0	15	5	10	0.67					0		0	
<b>La Paz</b>	13	139	155	7	301	80	221	0.73	15	239	214	10	463	169	294	0.63
Acción privada		136	152	7	295	77	218	0.74		236	208	6	450	164	286	0.64
Acción pública a instancia		3	3	0	6	3	3	0.50		3	6	4	13	5	8	0.62
Acción pública		0	0	0	0	0	0						0		0	####
<b>Cochabamba</b>	16	889	867	16	1,772	604	1,168	0.66	14	1,009	843	30	1,882	670	1,212	0.64
Acción privada		760	773	14	1,547	549	998	0.65		882	742	26	1,650	592	1,058	0.64
Acción pública a instancia		51	21	0	72	16	56	0.78		127	101	4	232	78	154	0.66
Acción pública		78	73	2	153	39	114	0.75					0		0	####
<b>Chuquisaca</b>	6	3	40	3	46	33	13	0.28	2	8	48	1	57	44	13	0.23
Acción privada		3	24	3	30	23	7	0.23		6	35	0	41	36	5	0.12
Acción pública a instancia		0	13	0	13	7	6	0.46		2	13	1	16	8	8	0.50
Acción pública		0	3	0	3	3	0	0.00					0		0	####
<b>Tarija</b>	4	38	198	3	239	197	42	0.18	4	23	178	1	202	61	141	0.70
Acción privada		12	179	0	191	175	16	0.08		15	170	0	185	56	129	0.70
Acción pública a instancia		2	4	0	6	1	5	0.83		8	8	1	17	5	12	0.71
Acción pública		24	15	3	42	21	21	0.50					0		0	####
<b>Oruro</b>	6	36	29	4	69	29	40	0.58	7	27	27	0	54	13	41	0.76
Acción privada		28	25	3	56	23	33	0.59		13	15	0	28	8	20	0.71
Acción pública a instancia		7	4	1	12	5	7	0.58		14	12	0	26	5	21	0.81
Acción pública		1	0	0	1	1	0						0		0	####
<b>Potosí</b>	14	104	302	29	435	173	262	0.60	14	221	265	21	507	314	193	0.38
Acción privada		76	276	20	372	156	216	0.58		202	251	14	467	291	176	0.38
Acción pública a instancia		12	8	9	29	12	17	0.59		19	14	7	40	23	17	0.43
Acción pública		16	18	0	34	5	29	0.85					0		0	####
<b>Beni</b>	5	65	141	20	226	161	65	0.29	5	81	55	29	165	88	77	0.47
Acción privada		58	132	20	210	156	54	0.26		72	39	28	139	81	58	0.42
Acción pública a instancia		1	0	0	1	0	1			9	16	1	26	7	19	0.73
Acción pública		6	9	0	15	5	10	0.67					0		0	####
<b>Pando</b>	1	0	3	0	3	2	1	0.33	1	0	5	0	5	5	0	0.00
Acción privada		0	3	0	3	2	1	0.33		0	5	0	5	5	0	0.00
Acción pública a instancia		0	0	0	0	0	0			0	0	0	0	0	0	
Acción pública		0	0	0	0	0	0						0		0	####
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>1,707</b>	<b>1,982</b>	<b>90</b>	<b>3,779</b>	<b>1,400</b>	<b>2,379</b>	<b>0.63</b>	<b>77</b>	<b>2,079</b>	<b>1,843</b>	<b>106</b>	<b>4,028</b>	<b>1,640</b>	<b>2,388</b>	<b>0.59</b>
Acción privada		1,499	1,800	72	3,371	1,276	2,095	0.62		1,885	1,667	87	3,639	1,501	2,138	0.59
Acción pública a instancia		77	55	13	145	45	100	0.69		194	176	19	389	139	250	0.64
Acción pública		131	127	5	263	79	184	0.70		0	0	0	0	0	0	####

FUENTE: Datos oficiales tomados de los Anuarios Estadísticos Judiciales de 2012 y 2013. En el Anuario de 2013 omitieron los delitos de acción pública.

conclusión preliminar: cualesquiera que sean los correctivos que se diseñen y apliquen en la justicia boliviana, ellos deben ser pensados prioritariamente en función de las condiciones imperantes en estos departamentos; prioritaria, pero no exclusivamente.

La información sobre los resultados entregados por esta categoría de juzgadores públicos se encuentra en el Cuadro 26, en función del cual abordaremos a continuación los juicios criminales provinciales desde la óptica de los tipos de delitos que definen la materia de los mismos, es decir los **dap**, **dapip** y **dapub**<sup>212</sup>. En esta perspectiva, también los juzgados de sentencia de las unidades sub-departamentales atendieron y atienden mayoritariamente juicios por **dap**, en proporciones cercanas a las de las grandes ciudades, al punto que, para citar sólo dos cifras indicativas elegidas al azar, en 2006 los jueces de sentencia del conjunto de provincias conocieron un volumen de juicios por **dap** equivalente al 768% del total de juicios por **dapub**, y en 2012, una cifra 1.182% mayor<sup>213</sup>. Estas proporciones son las de los números nacionales, las que, con algunas variantes, tuvieron vigencia también al interior de cada departamento, excepción hecha de Pando, donde la carga procesal registrada fue increíblemente baja.

Visto en sentido inverso, el aporte de los juicios por **dapub** a la carga procesal de estos juzgadores provinciales resultó pequeña: apenas el 11,5% de la carga procesal global en 2006, uno de los años de aporte mayor, y sólo el 6,9% en 2012, al cerrar el período investigado. Queda demostrado así, al igual que cuando analizamos los datos de las grandes ciudades, que gran parte del tiempo útil de los jueces de sentencia de las provincias se consume en la sustanciación de los juicios por delitos de acción privada.

Otro elemento de juicio que debe destacarse en el Cuadro 26 es el de la distribución territorial de la carga procesal, comparando la provincial con la capitalina<sup>214</sup>. Si nos atenemos a las cifras globales, nacionales, evidentemente el volumen de trabajo de los juzgados unipersonales de las grandes ciudades fue mucho mayor que el de las provincias. Dos botones de muestra: en 2006, los juzgados en las provincias tramitaron 1.821 juicios, mientras que sus pares capitalinos conocieron 7.762 casos, lo que da pie a una relación de casi 1:4, es decir, por cada proceso gestionado por los provinciales, los jueces de la capital sustanciaron cuatro, y en 2012, los volúmenes de trabajo fueron 3.779 vs 11.161 juicios con

---

<sup>212</sup> Refrescando la memoria, **dap** = delitos de acción privada; **dapip** = delitos de acción pública a instancia de parte y **dapub** = delitos de acción pública.

<sup>213</sup> Los datos concretos eran: 2006: 1.554 juicios por **dap** versus 179 por **dapub** y en 2012: 3.371 vs. 263 juicios.

<sup>214</sup> Vid. *supra* Cuadro 8, págs. 126 a 128.



una relación de 1:3. Así pues la carga procesal se concentró en las nueve capitales y El Alto, pero, conforme muestran también los cuadros que venimos comparando, esas proporciones no fueron homogéneas en los nueve departamentos, sino que es posible diferenciar dos subgrupos entre estos: en Santa Cruz, La Paz, Chuquisaca y Oruro las cargas procesales de las capitales fueron, y con seguridad siguen siendo, grandemente mayores que las provinciales, en cambio, en Cochabamba, Potosí, Tarija y Beni la brecha que separa a las provincias de la capital no se muestra tan grande, al punto que, en 2012, incluso la cantidad de juicios en las provincias cochabambinas fue superior a la de la cabecera departamental (1.772 en aquellas y 1.596 en esta última). ¿Cómo se explican estas diferencias?: a partir de la ya comentada presencia de importantes ciudades intermedias en los departamentos del segundo subgrupo<sup>215</sup>, además del hecho de que la población provincial es mayor que la capitalina, lo que también debe tenerse presente a la hora de diseñar e implementar las soluciones. Antes de ingresar a otro eje analítico, debe traerse a colación aquí un último elemento vinculado a la carga procesal: las capitales soportan, en todos los casos, mayores volúmenes de trabajo que sus provincias, pero, a despecho de ello, la cantidad de jueces asentados en las unidades sub-departamentales es mayor a la de las capitales (en 2012: 80 en las provincias y sólo 30 en las cabeceras departamentales), con la sola excepción de Pando, rodeado siempre de condiciones especiales.

En cuanto hace a la retardación de justicia, la TRJ nacional de las provincias muestra una tendencia a la disminución del desempeño de los jueces de sentencia, conforme se desprende de la serie de datos anuales que va de 2006 a 2012: 0,47 – 0,48 – 0,43 – 0,47 – 0,55 – 0,55 – 0,63. En efecto, todo hace ver que fue aumentando la mora judicial, y además debe considerarse que estas tasas globales vinieron fuertemente influidas por los juicios dap, predominantes en la carga procesal, y con niveles bajos de ésta.

Vimos párrafos atrás que dos tercios y más de la carga procesal en los juzgados de provincia tuvo origen en el eje geográfico central, vale la pena, por ello, prestarle más atención a lo sucedido en las provincias que lo integran. Los datos del Cuadro 26 muestran que en las provincias cruceñas la mora judicial tendió a agudizarse a partir de 2009, y en los tres tipos de delitos, debido a ello, entre 2008 y 2012, la TRJ global escaló desde 0,50 hasta 0,82, que constituye, ciertamente, un indicador de desempeño bastante bajo.

---

<sup>215</sup> En Cochabamba forman parte de las provincias Sacaba y Quillacollo, hoy parte de una metropolización junto a la capital; en Tarija influye el peso demográfico de Yacuiba; Riberalta lo hace en el Beni. Mientras que en Potosí debe prestarse atención a las concentraciones poblacionales de la región norte y a las ciudades intermedias de Tupiza y Villazón en el sud.

Los resultados de los jueces paceños fueron más heterogéneos: bajo desempeño en dap, cuya TRJ transitó, entre 2006 y 2012, de 0,70 a 0,74, con fuerte impacto sobre la tasa de retención global, manteniéndola alta a lo largo del período. En los juicios por delitos de acción pública, en cambio, los juzgados unipersonales de las provincias de La Paz fueron escenario de un desempeño fluctuante, con alzas y disminuciones fuertes, especialmente en la segunda mitad del intervalo de tiempo investigado.

Y en el departamento de Cochabamba, en términos semejantes a lo sucedido en Santa Cruz, a partir de 2010, se registró una clara tendencia al incremento de la mora judicial y en los tres tipos de juicios, razón por la que la TRJ global pasó, entre 2009 y 2012, de 0,50 a 0,66. En este caso cabe destacar, adicionalmente, que la mora procesal en los juicios por dapub fue aún peor, dado que en ningún momento, dentro de los ocho años intervenidos, la TRJ bajó de 0,65, habiéndose remontado hasta 0,88 en 2009.

En relación a los otros seis departamentos caben tres comentarios: primero, debe destacarse la bajísima carga procesal del único juzgado de sentencia provincial que existe en Pando, al punto que en el año de más trabajo se procesaron sólo seis juicios; segundo, haciendo abstracción de Pando, los juzgados provinciales de Chuquisaca y Oruro fueron los que registraron las cargas procesales promedio más bajas del subgrupo, no obstante de ello, la TRJ de los jueces orureños, después de registrar un recorrido de permanente deterioro, cerró con un decepcionante 0,76, revelando así un desempeño francamente bajo. Los jueces chuquisaqueños, en cambio, beneficiados por su disminuido volumen de trabajo, supieron mantener niveles de mora judicial entre aceptables y buenos. La conclusión aquí es obvia: el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público deberían realizar estudios pormenorizados en Pando, pensando en soluciones alternativas a la idea de juzgados fijos, y en Oruro para determinar las causas de la baja performance.

Los juzgados unipersonales de Tarija, Potosí y Beni, tal como anotáramos párrafos atrás, trabajaron con importantes cantidades de juicios, lo que no fue obstáculo para que la retención judicial se haya mantenido, tendencialmente, en niveles inferiores a la frontera del 50%, exceptuando el año 2013 en Tarija y el 2011 en Potosí.

En términos generales, las estadísticas judiciales oficiales muestran que la retardación de justicia en la mayoría de las provincias del país fue también significativa, sin importar que la carga procesal haya sido más baja que en las capitales. Esta coincidencia de resultados con las grandes ciudades, a despecho de los contextos demográficos y socio culturales diferentes, resulta demostrativa de que, sin desechar fallas personales en los operadores de tipo ético y en su formación, importantes factores originados en debilidades

infraestructurales, operativas y financieras han estado entorpeciendo la marcha de la reforma procesal penal en el país.

Veamos ahora el funcionamiento de los juzgados de sentencia provinciales desde la óptica de la productividad promedio de los jueces, propósito para el que fueron construidas las matrices del Cuadro 27. Conviene reiterar aquí que la premisa en esta perspectiva, conforme acabamos de constatar, fue baja carga procesal con mora judicial relativamente alta, sin perder de vista las particularidades de las provincias cochabambinas, tarijeñas, potosinas y benianas.

Las cifras del cuadro revelan que los jueces de sentencia de las provincias del conjunto del país registraron una baja productividad promedio, sin embargo, dentro de esta pobre producción judicial, es posible diferenciar dos grupos de operadores por departamentos: los juzgadores individuales de las provincias de Santa Cruz, La Paz, Chuquisaca y Oruro, por un lado, cuyos resultados muestran una productividad extremadamente baja, y los juzgados unipersonales de las provincias de Cochabamba, Potosí, Tarija y Beni, por otro lado, con una productividad algo mejor que la de sus colegas del anterior subgrupo.

El número promedio de causas resueltas mensualmente por esta categoría de juzgadores públicos de las provincias de Santa Cruz (ver la columna "**crp/mes**" del cuadro 27), año tras año, se traduce en la siguiente serie: 2006 = 1.7 juicios resueltos por mes, 2007 = 1.9; 2008 = 2.2; 2009 = 2.0; 2010 = 1.5; 2011 = 1.8 y 2012 = 1.4 juicios resueltos mensualmente en promedio, lo que, sin lugar a duda alguna, fue una productividad en extremo baja.

La serie a que da lugar la crp/mes de los jueces de sentencia provinciales del departamento de La Paz tiene los mismos quilates que la anterior: 2006 = 2.0; 2007 = 1.3; 2008 = 1.9; 2009 = 2.3; 2010 = 1.8; 2011 = 2.7 y 2012 = 1.2 juicios penales sentenciados o concluidos mensualmente en promedio. Así, resulta también innegable que la producción de los jueces penales individuales de las provincias paceñas fue asimismo bajísima.

La productividad de este mismo tipo de órganos jurisdiccionales de las provincias de Chuquisaca y Oruro fue aún más baja que la de los dos anteriores casos. Los jueces chuquisaqueños resolvieron, en promedio, apenas un juicio penal por mes durante la gestión 2006; 0.6 de juicio, es decir, menos de un juicio mensual en 2007; 2008 = 1.0; 2009 = 1.4; 2010 = 1.1 juicios mensualmente; 2011 = también 1.1 causas y en 2012 un promedio de 1.5 juicios resueltos mensualmente, vale decir que el nivel de productividad de estos juzgadores públicos estuvo por debajo de lo sucedido en Santa Cruz y La Paz, de suyo ya pobres.



CUADRO 27. JUECES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS																		
Productividad promedio: 2009 - 2011																		
DEPARTAMENTO	2,010						2,011						2,012					
	nj	Total causas	cpp	Resue_ tas	crp/ mes	crp/ día	nj	Total causas	cpp	Resue_ tas	crp/ mes	crp/ día	nj	Total causas	cpp	Resue_ tas	crp/ mes	crp/ día
<b>Santa Cruz</b>	15	533	36	132	1.5	0.07	15	561	37	159	1.8	0.08	15	688	46	121	1.4	0.06
Acción privada		463	31	129	1.5	0.1		534	36	154	1.8	0.1		667	44	115	1.3	0.1
Acción pública a instancia		41	3	1	0.01	0.0		2	0	1	0.01	0.0		6	0	1	0.0	0.0
Acción pública		29	2	2	0.02	0.0		25	2	4	0.05	0.0		15	1	5	0.1	0.0
<b>La Paz</b>	13	453	35	122	1.8	0.08	13	427	33	175	2.7	0.12	13	301	23	80	1.2	0.06
Acción privada		419	32	104	1.6	0.1		414	32	172	2.6	0.1		295	23	77	1.2	0.1
Acción pública a instancia		17	1	9	0.1	0.01		10	1	2	0.03	0.0		6	0	3	0.05	0.0
Acción pública		17	1	9	0.1	0.01		3	0	1	0.02	0.0		0	0	0		
<b>Cochabamba</b>	16	1,258	79	556	12.6	0.6	16	945	59	390	8.9	0.4	16	1,772	111	604	13.7	0.6
Acción privada		1,158	72	513	11.7	0.5		844	53	362	8.2	0.4		1,547	97	549	12.5	0.6
Acción pública a instancia		47	3	26	0.6	0.03		33	2	4	0.1	0.0		72	5	16	0.4	0.02
Acción pública		53	3	17	0.4	0.02		68	4	24	0.5	0.02		153	10	39	0.9	0.04
<b>Chuquisaca</b>	6	46	8	24	1.1	0.05	6	34	6	24	1.1	0.05	6	46	8	33	1.5	0.07
Acción privada		33	6	18	0.3	0.04		14	2	13	0.6	0.03		30	5	23	1.0	0.05
Acción pública a instancia		4	1	3	0.1	0.01		18	3	10	0.5	0.02		13	2	7	0.3	0.01
Acción pública		9	2	3	0.1	0.01		2	0	1	0.05	0.0		3	1	3	0.1	0.01
<b>Tarija</b>	4	269	67	195	8.9	0.4	4	305	76	224	10.2	0.5	4	239	60	197	9.0	0.4
Acción privada		153	38	110	5.0	0.2		173	43	151	6.9	0.3		191	0	175	8.0	0.4
Acción pública a instancia		6	2	2	0.1	0.0		0	0	0				6	2	1	0.0	0.0
Acción pública		110	28	83	3.3	0.2		132	33	73	3.3	0.2		42	11	21	1.0	0.04
<b>Oruro</b>	6	58	10	23	1.0	0.05	6	68	11	34	1.5	0.07	6	69	12	29	1.3	0.06
Acción privada		44	7	20	0.9	0.04		53	9	28	1.3	0.1		56	9	23	1.0	0.05
Acción pública a instancia		7	1	1	0.05	0.0		11	2	4	0.2	0.01		12	2	5	0.2	0.01
Acción pública		7	1	2	0.1	0.0		4	1	2	0.1	0.0		1	0	1	0.05	0.0
<b>Potosí</b>	14	386	28	228	10.4	0.5	14	289	21	141	6.4	0.3	14	435	31	173	7.9	0.4
Acción privada		286	20	184	8.4	0.4		229	16	122	5.5	0.3		372	27	156	7.1	0.3
Acción pública a instancia		24	2	14	0.6	0.0		26	2	10	0.5	0.02		29	2	12	0.5	0.02
Acción pública		76	5	30	1.4	0.1		34	2	9	0.4	0.0		34	2	5	0.2	0.0
<b>Beni</b>	5	200	40	156	7.2	0.3	5	163	33	104	4.8	0.2	5	226	45	161	7.5	0.3
Acción privada		194	39	154	7.0	0.3		151	30	102	4.6	0.2		210	42	156	7.1	0.3
Acción pública a instancia		0	0	0				5	1	1	0.0	0.0		1	0	0	0.0	0.0
Acción pública		6	1	2	0.2	0.0		7	1	1	0.1	0.0		15	3	5	0.5	0.0
<b>Pando</b>	1	3	3	2	0.2	0.01	1	6	6	6	0.5	0.02	1	3	3	2	0.2	0.01
Acción privada		1	1	1	0.1	0.0		6	6	6	0.5	0.02		3	3	2	0.2	0.01
Acción pública a instancia		2	2	1	0.1	0.0		0	0	0				0	0	0		
Acción pública		0	0	0				0	0	0				0	0	0		
<b>Total</b>	80	3,206	40	1,438	4.2	0.2	80	2,798	35	1,257	3.7	0.2	80	3,779	47	1,400	4.1	0.2
<b>Acciones públicas menos privadas</b>				205	0.6	0.0				147	0.4	0.0				124	0.4	0.0

FUENTE: Elaboración propia en base al *Anuario Estadístico Judicial* de los años 2010 a 2012. nj = número de jueces; cpp = carga procesal promedio; crp/mes = causas resueltas promedio por mes; crp/día = causas resueltas promedio por día.

Y ¿cuál fue la productividad de los jueces provinciales de Oruro?, todavía más bajos que sus similares chuquisaqueños, tal y como se desprende de la serie organizada con su crp/mes: 2006 = 0.6; 2007 = 0.8; 2008 = 0.5; 2009 = 1.2; 2010 = 1.0; 2011 = 1.5 y 2012 = un promedio de 1.3 causas resueltas mensualmente. Debe recordarse aquí, adicionalmente, que fueron precisamente los jueces de sentencia de las provincias de estos dos departamentos los que se beneficiaron con la carga procesal más baja del país, exceptuando, naturalmente, a los de Pando. Tal parece que, en efecto, el curso de la reforma procesal penal en Bolivia ha venido soportando fuertes factores adversos derivados de defectos en su diseño original, restricciones infraestructurales y financieras y sesgos organizacionales, así como debilidades en la formación y base ética de jueces, fiscales y personal de apoyo.

No obstante de todo ello, los indicadores de productividad de los jueces provinciales de Cochabamba, Potosí, Beni y Tarija muestran que, aún actuando todos los factores adversos señalados, era posible entregar mejores resultados, conforme se desprende de las crp/mes anuales de estos juzgadores en los siete años estudiados (2006 a 2012):

Cochabamba: 6.8 – 9.5 – 11.4 – 12.3 – 12.6 – 8.9 y 13.7 causas resueltas promedio por mes.

Potosí: 5.1 – 8.7 – 15.0 – 13.5 – 10.4 – 6.4 y 7.9 juicios acabados por mes.

Beni: 6.0 – 6.1 – 7.9 – 7.0 – 7.2 – 4.8 y 7.5.

Tarija: 6.5 – 7.2 – 6.1 – 6.5 – 8.9 – 10.2 y 9.0.

Estos indicadores se ubican en niveles más cercanos a los de las grandes ciudades, lo que induce a prestar atención a dos factores que, con seguridad, influyeron en su generación: la presencia de otras formaciones urbanas importantes en el territorio de esos departamentos<sup>216</sup>, con la consiguiente concentración de conflictos sociales y de servicios judiciales (jueces, fiscales, abogados, etc.), mientras que, por el contrario, en los otros departamentos predominan poblaciones provinciales más bien dispersas, que acogen a comunidades más compactas, traduciéndose todo ello en escenarios de menor conflictividad social, existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y mayores debilidades en los operadores institucionales de la justicia estatal.

Empero, al margen de la ausencia de similitudes en los contextos sociales, lo cierto es que las diferencias en los indicadores de productividad de los jueces de sentencia de los dos grupos de departamentos fueron siempre y continúan siendo más que notorias. Los datos agregados del Cuadro 28 ponen de relieve precisamente esas diferencias: mientras los jueces de sentencia provinciales de los cuatro primeros departamentos (Cochabamba,

---

<sup>216</sup> Señalamos páginas atrás que Sacaba y Quillacollo pertenecen al departamento de Cochabamba; que en Potosí deben considerarse Tupiza, Villazón y las concentraciones poblacionales del norte del departamento; Yacuiba y Villamontes forman parte de Tarija y Riberalta compite con la capital del Beni.

Potosí, Tarija y Beni) resolvían una causa entre 2 y 3,3 días en promedio, sus colegas del resto del país vinieron haciéndolo en lapsos de tiempo bastante más prolongados, consumiendo en las provincias de Oruro y Pando hasta 25 y 50 días, respectivamente, para cada sentencia, siempre en promedio.

**CUADRO 28. JUECES DE SENTENCIA: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO**  
Provincias 2006 – 2012

Provincias	rango crp/mes	prom. período crp/día	crp/día global	crp/día dapub
1. Cochabamba	7 a 15	0,48	1 fallo c/2,1 días	1 fallo c/50 días
2. Potosí	5 a 15	0,44	1 fallo c/2,3 días	1 fallo c/33 días
3. Tarija	6 a 10	0,35	1 fallo c/2,8 días	1 fallo c/11 días
4. Beni	5 a 8	0,30	1 fallo c/3,3 días	1 fallo c/100 días
5. La Paz	1 a 3	0,09	1 fallo c/11,1 días	1 fallo c/100 días
6. Santa Cruz	1 a 2	0,08	1 fallo c/12,5 días	1 fallo c/100 días
7. Chuquisaca	1 a 2	0,05	1 fallo c/20 días	1 fallo c/100 días
8. Oruro	1 a 2	0,04	1 fallo c/25 días	1 fallo c/100 días
9. Pando	1	0,02	1 fallo c/50 días	1 fallo c/100 días

**FUENTE:** Elaborado en base al Cuadro 28 y estadísticas oficiales.

**crp/día** = causas resueltas promedio día.

Eran tan evidentes las disparidades entre los jueces provinciales de ambos grupos de departamentos que resulta ininteligible por qué los niveles ejecutivos y medios del Consejo de la Magistratura, Fiscalía General del Estado y del propio Tribunal Supremo de Justicia nunca hicieron nada para abordar y resolver los problemas que las estadísticas judiciales ponían en tapete permanentemente. En este documento, gracias a los datos del cuadro 28, puede afirmarse a manera de conclusión preliminar que la falta de acción de quienes estaban llamados a actuar demuestra que los máximos órganos de conducción de los servicios judiciales vinculados a la justicia penal adolecían también, en todo momento, de limitaciones organizacionales y ausencia de dispositivos institucionales para detectar los problemas y resolverlos.

Para cerrar la evaluación de los resultados entregados por los jueces de sentencia provinciales resta todavía realizar el análisis de los tipos de sentencias emitidas, tarea que se facilita gracias a la información sistematizada en el Cuadro 29, que cuantifica las diferentes formas de conclusión de los juicios conocidos por estos jueces provinciales.









CUADRO 29. JUECES DE SENTENCIA: FORMAS DE CONCLUSIÓN															
Provincias 2012															
Departamento	2012														
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO														
	Conde- natorias	%	Absolu- torias	%	Mixtas	%	Desist. Aband. Retract. Concil.	%	Objeción Desest. Excepc. Prescrip.	%	Venc. plazo máx.	%	Declin. Excusas Recusac.	%	Total
Santa Cruz	10	8.3	4	3.3	1	0.8	74	61.2	21	17.4	2	1.7	9	7.4	121
Acción privada	9	7.8	3	2.6	1	0.9	72	62.6	21	18.3	1	0.9	8	7.0	115
Acción pública a instancia		0.0		0.0		0.0	1	100.0		0.0		0.0		0.0	1
Acción pública directa	1	20.0	1	20.0		0.0	1	20.0		0.0	1	20.0	1	20.0	5
La Paz	8	10.0	7	8.8	3	3.8	52	65.0	9	11.3	1	1.3	0	0.0	80
Acción privada	7	9.1	7	9.1	3	3.9	51	66.2	8	10.4	1	1.3	0	0.0	77
Acción pública a instancia	1	33.3		0.0		0.0	1	33.3	1	33.3		0.0		0.0	3
Acción pública directa															0
Cochabamba	22	3.6	9	1.5	9	1.5	406	67.2	132	21.9	2	0.3	24	4.0	604
Acción privada	6	1.1	9	1.6	5	0.9	376	68.5	130	23.7	2	0.4	21	3.8	549
Acción pública a instancia	1	6.3		0.0	1	6.3	13	81.3		0.0		0.0	1	6.3	16
Acción pública directa	15	38.5		0.0	3	7.7	17	43.6	2	5.1		0.0	2	5.1	39
Chuquisaca	0	0.0	4	12.1	0	0.0	24	72.7	0	0.0	0	0.0	5	15.2	33
Acción privada		0.0	2	8.7		0.0	16	69.6		0.0		0.0	5	21.7	23
Acción pública a instancia		0.0	2	28.6		0.0	5	71.4		0.0		0.0		0.0	7
Acción pública directa		0.0		0.0		0.0	3	100.0		0.0		0.0		0.0	3
Tarija	19	9.6	7	3.6	3	1.5	135	68.5	27	13.7	0	0.0	6	3.0	197
Acción privada	8	4.6	3	1.7	1	0.6	134	76.6	25	14.3		0.0	4	2.3	175
Acción pública a instancia		0.0	1	100		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0	1
Acción pública directa	11	52.4	3	14.3	2	9.5	1	4.8	2	9.5		0.0	2	9.5	21
Oruro	3	10.3	3	10.3	1	3.4	14	48.3	3	10.3	0	0.0	5	17.2	29
Acción privada	3	13.0	1	4.3		0.0	13	56.5	3	13.0		0.0	3	13.0	23
Acción pública a instancia		0.0	2	40.0	1	20.0	1	20.0		0.0		0.0	1	20.0	5
Acción pública directa		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0	1	100	1
Potosí	9	5.2	7	4.0	1	0.6	134	77.5	17	9.8	0	0.0	5	2.9	173
Acción privada	6	3.8	7	4.5	1	0.6	120	76.9	17	10.9		0.0	5	3.2	156
Acción pública a instancia		0.0		0.0		0.0	12	100.0		0.0		0.0		0.0	12
Acción pública directa	3	60.0		0.0		0.0	2	40.0		0.0		0.0		0.0	5
Beni	4	2.5	0	0.0	2	1.2	138	85.7	4	2.5	0	0.0	13	8.1	161
Acción privada	3	1.9		0.0	1	0.6	135	86.5	4	2.6		0.0	13	8.3	156
Acción pública a instancia															0
Acción pública directa	1	20.0		0.0	1	20.0	3	60.0		0.0		0.0		0.0	5
Pando	1	50.0	1	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2
Acción privada	1	50.0	1	50.0		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0	2
Acción pública a instancia															0
Acción pública directa															0
Total	76	5.4	42	3.0	20	1.4	977	69.8	213	15.2	5	0.4	67	4.8	1,400

FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial 2012.

NOTA: la columna "Desist. Aband. Retract. Concil." incluye otras dos formas de conclusión: conversión de acciones y "otros" no identificados en el anuario de 2012.

Lo primero a destacar en las matrices anuales del cuadro es el hecho de que la competencia de estos juzgadores se cerró, todos los años y en todos los departamentos, recurrente y mayoritariamente por “desistimiento”, “abandono de querella”, “retractación” y por “conciliación” entre las partes, es decir, por decisión de los propios denunciados y acusadores particulares, con la sola excepción de las provincias de Oruro en 2008. ¿Cómo explicar esta constante?, lamentablemente, con la información disponible no es posible tener una respuesta a esta interrogante, pero sí queda clara una evidencia: la falta de acción del personal superior de los órganos cúpulas de la justicia boliviana para esclarecer las causas de ese hecho y, en su caso, corregirlo.

La cuestión que sí puede responderse con la información de las matrices anteriores es la referida a la tendencia dominante en la orientación de los fallos y decisiones conclusivas, es decir, identificar si prestaron más atención a denunciados y víctimas o, por el contrario, la sintonía fue mayor con los acusados. Para conseguir esto y haciendo uso del instrumental aplicado anteriormente, se recogió en el Cuadro 30 las modalidades A y B de conclusión de la competencia, cuya explicación reiterativa figura en el pie del cuadro.

Las cifras del cuadro demuestran con elocuencia que, exceptuando tres momentos aislados (Chuquisaca en 2006, Santa Cruz 2007 y Pando 2010), la relación dominante fue  $B > A$ , vale decir que los fallos y decisiones conclusivas de los jueces de sentencia de las provincias se sintonizaron más con los acusados que con las víctimas y denunciados, en un contexto, además, de cantidades reducidas de pronunciamientos finalizadores de competencia. De manera que, en los mismos términos de lo ocurrido en las capitales de departamento, al predominar la relación  $B > A$ , acompañada de fuerte descontento social, en las provincias se habría configurado también el escenario 1 (E1) en versión inversa<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Vale la pena recordar que los escenarios posibles eran, y son, E1 = denuncias y juicios penales fundados, seguidos de predominancia de fallos condenatorios ( $A > B$ ), generando satisfacción social. Pero si  $B > A$  se traduciría en insatisfacción social, configurándose E1 a la inversa; E2 = denuncias y juicios penales de mala fe, debiendo registrarse  $B > A$  para la aceptación social. La inversa de este escenario sería la relación  $A > B$ , acompañada de protesta social, y el escenario E3 = configurado a través de complejos entrecruzamientos de juicios de buena y mala fe, dando lugar a variaciones heterogéneas en el tiempo y a escenarios regionales también cambiantes, lo que daría lugar a la alternancia de resultados predominantes ( $A > B$ ,  $B > A$  y  $A = B$ ).

CUADRO 30. JUECES DE SENTENCIA: RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN Provincias: 2006 a 2012 (números absolutos)														
Ciudad	JUECES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS													
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Santa Cruz	17	48	34	19	18	54	34	47	8	23	30	28	10	27
La Paz	19	47	4	37	6	41	19	55	19	29	9	56	8	17
Cochabamba	49	59	23	75	24	88	25	105	15	117	22	143	22	143
Potosí	13	21	30	38	53	83	40	66	38	40	9	25	9	24
Chuquisaca	3	1	3	3	1	7	3	11	2	7	0	4	0	4
Oruro	3	4	2	2	1	2	4	4	2	5	3	6	3	6
Tarija	20	26	20	42	11	43	20	39	22	44	41	69	19	34
Beni	9	44	3	10	6	17	8	14	4	20	4	9	4	4
Pando	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0
<b>Promedio Nacional</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>37</b>	<b>17</b>	<b>38</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>38</b>	<b>8</b>	<b>29</b>

**FUENTE:** Elaboración propia en base a los anuarios estadísticos judiciales de 2006 a 2012, sistematizados en el Cuadro 29. **A** = sentencias condenatorias y **B** = sentencias absolutorias + objeción de querrela aceptada + causas desestimadas + excepciones aceptadas + prescripción + vencimiento del plazo máximo.

La predominancia de E1 en el conjunto de las provincias del país, en las que –conforme vimos– los órganos jurisdiccionales operaban con cargas procesales menores que las capitalinas –salvando las excepciones señaladas páginas atrás– y bajo miradas más cercanas de la comunidad, resulta demostrativo de que el procedimiento penal boliviano adolece de defectos en su diseño y de fuertes sesgos en su aplicación, además, por supuesto, de los factores cuantitativos identificados y mencionados en acápite anteriores.

## ii. Tribunales de sentencia de provincias.

Abordaremos el estudio de los resultados entregados por los tribunales de sentencia de las provincias con el diseño metodológico utilizado en el análisis del mismo tipo de tribunales de las capitales de departamento, es decir, evaluaremos primero el desempeño de estos juzgados colegiados midiendo su tasa de retención judicial TRJ; en un segundo momento revisaremos la cantidad de fallos que han estado emitiendo mensual y diariamente, vale decir la productividad de estos órganos colegiados; en un tercer momento, mediante las matrices respectivas, estudiaremos las formas de conclusión de los juicios, prestando atención a la relación entre las sentencias condenatorias y las que absuelven a los acusados o resultan afines con ellos, evaluando de esa manera el desempeño integral de los miembros de estos tribunales.

El Cuadro 31 contiene la información relacionada con el desempeño de los tribunales de sentencia de provincias, permitiéndonos medir la agilidad o lentitud con que fueron

**Cuadro 31. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**  
Causas resueltas y pendientes 2006 - 2008

DEPARTAMENTO	2006									2007									2008								
	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ
Santa Cruz	4	172	276	12	1	461	132	329	0.71	6	276	218	23	8	525	177	348	0.66	6	416	287	18	16	737	218	519	0.70
La Paz	3	163	89	104	17	373	125	248	0.66	4	238	48	144	4	434	263	171	0.39	4	217	42	92	4	355	234	121	0.34
Cochabamba	4	437	464	76	6	983	199	784	0.80	6	742	316	88	27	1,173	310	863	0.74	6	991	372	84	17	1,464	314	1,150	0.79
Potosí	5	40	49	0	9	98	32	66	0.67	5	36	58	1	3	98	48	50	0.51	5	48	76	4	7	135	54	81	0.60
Chuquisaca	3	18	22	0	0	40	13	27	0.68	3	24	31	12	6	73	17	56	0.77	3	32	38	1	3	74	27	47	0.64
Oruro	3	11	6	2	16	35	5	30	0.86	3	11	21	8	1	41	19	22	0.54	2	11	7	2	0	20	9	11	0.55
Tarifa	4	44	125	11	0	180	77	103	0.57	4	87	154	57	5	303	132	171	0.56	5	129	142	13	5	289	138	151	0.52
Beni	3	31	49	0	2	82	23	59	0.72	3	108	67	1	7	183	31	152	0.83	4	155	77	14	7	253	53	200	0.79
Pando						0		0						0		0								0		0	
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>916</b>	<b>1,080</b>	<b>205</b>	<b>51</b>	<b>2,252</b>	<b>606</b>	<b>1,646</b>	<b>0.73</b>	<b>34</b>	<b>1,522</b>	<b>913</b>	<b>334</b>	<b>61</b>	<b>2,830</b>	<b>997</b>	<b>1,833</b>	<b>0.65</b>	<b>35</b>	<b>1,999</b>	<b>1,041</b>	<b>228</b>	<b>59</b>	<b>3,327</b>	<b>1,047</b>	<b>2,280</b>	<b>0.69</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados de los Anuarios Estadísticos Judiciales de 2006 a 2008.

**Cuadro 31. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**  
Causas resueltas y pendientes 2009 - 2011

DEPARTAMENTO	2009									2010									2011								
	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ
Santa Cruz	6	416	235	14	19	684	247	437	0.64	6	483	162	10	37	692	172	520	0.75	6	478	114	1	17	610	144	466	0.76
La Paz	4	222	59	135	3	419	166	253	0.60	4	138	47	282	2	469	215	254	0.54	4	210	22	353	0	585	280	305	0.52
Cochabamba	6	1,383	412	82	15	1,892	330	1,562	0.83	6	1,850	296	133	13	2,292	373	1,919	0.84	6	1,956	289	72	10	2,327	259	2,068	0.89
Potosí	5	61	93	0	4	158	44	114	0.72	5	90	49	1	5	145	58	87	0.60	5	75	31	2	6	114	30	84	0.74
Chuquisaca	3	30	31	2	5	68	27	41	0.60	3	25	27	4	1	57	20	37	0.65	3	27	14	0	0	41	21	20	0.49
Oruro	2	10	23	0	0	33	11	22	0.67	2	7	4	0	2	13	9	4	0.31	2	9	9	0	2	20	12	8	0.40
Tarifa	5	115	183	13	5	316	132	184	0.58	5	182	189	9	11	391	157	234	0.60	5	159	125	18	7	309	169	140	0.45
Beni	4	91	76	10	19	196	72	124	0.63	4	156	62	7	18	243	50	193	0.79	4	95	7	2	5	109	19	90	0.83
Pando						0		0							0		0							0		0	
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>2,328</b>	<b>1,112</b>	<b>256</b>	<b>70</b>	<b>3,766</b>	<b>1,029</b>	<b>2,737</b>	<b>0.73</b>	<b>35</b>	<b>2,931</b>	<b>836</b>	<b>446</b>	<b>89</b>	<b>4,302</b>	<b>1,054</b>	<b>3,248</b>	<b>0.75</b>	<b>35</b>	<b>3,009</b>	<b>611</b>	<b>448</b>	<b>47</b>	<b>4,115</b>	<b>934</b>	<b>3,181</b>	<b>0.77</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados de los Anuarios Estadísticos Judiciales de 2009 a 2011.

Cuadro 31. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS																		
Causas resueltas y pendientes 2012 - 2013																		
DEPARTAMENTO	2012									2013								
	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ	nT	Gest. anter.	Causas nuevas	Imposib otros Tribun.	Otras causas	Total causas	Resue  tas.	Pend.	TRJ
Santa Cruz	6	431	137	4	13	585	94	491	0.84	6	539	194	5	43	781	140	641	0.82
La Paz	4	280	2	236	2	520	56	464	0.89	4	191	14	304	2	511	145	366	0.72
Cochabamba	6	1,956	289	72	10	2,327	259	2,068	0.89	6	2,250	202	15	35	2,502	279	2,223	0.89
Potosí	5	86	39	1	2	128	33	95	0.74	5	91	21	3	7	122	33	89	0.73
Chuquisaca	3	20	19	0	4	43	16	27	0.63	3	61	21	0	1	83	17	66	0.80
Oruro	2	6	3	0	2	11	7	4	0.36	2	2	11	0	2	15	9	6	0.40
Tarija	5	106	81	0	3	190	89	101	0.53	5	107	104	7	13	231	84	147	0.64
Beni	4	136	16	9	6	167	22	145	0.87	4	134	35	29	5	203	81	122	0.60
Pando						0		0						0		0		
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>3,021</b>	<b>586</b>	<b>322</b>	<b>42</b>	<b>3,971</b>	<b>576</b>	<b>3,395</b>	<b>0.85</b>	<b>35</b>	<b>3,375</b>	<b>602</b>	<b>363</b>	<b>108</b>	<b>4,448</b>	<b>788</b>	<b>3,660</b>	<b>0.82</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados de los Anuarios Estadísticos Judiciales de 2012 y 2013.

**Nota:** Los datos de Cochabamba del Anuario de 2012 son los mismos que los del Anuario de 2011.

procesados los juicios penales. Los tribunales de sentencia de las provincias de Santa Cruz, Cochabamba y Beni tuvieron un desempeño tan bajo como para registrar los ocho años estudiados cifras en rojo. Los peores resultados, al parecer, fueron de los jueces colectivos de las unidades sub-departamentales cochabambinas, puesto que su TRJ estuvo por encima del 74%. En su mejor ejercicio anual, 2007, despacharon apenas el 26% de los casos que fueron sometidos a su conocimiento, mientras que en los demás años sus resultados fueron aún peores, reduciéndose prácticamente a un poco más del 10% de causas resueltas en 2012 y 2013, gestiones en las que su TRJ fue 0,89.

Del mismo modo, los tribunales provinciales de Santa Cruz registraron una elevada mora judicial en todo el período: su TRJ fluctuó entre el 64% y el 84% de juicios congelados y sin resultados. Los juzgados colectivos de las provincias benianas tampoco demostraron mayor agilidad, dado que su tasa de retención judicial nunca fue inferior al 60% e incluso llegó al 87% en 2012, pese a que su carga procesal fue significativamente más baja que sus homólogos cochabambinos y cruceños.

Los tribunales de sentencia de las provincias de Santa Cruz, Cochabamba y Beni tuvieron un desempeño tan bajo como para registrar los ocho años estudiados cifras en rojo. Los peores resultados, al parecer, fueron de los jueces colectivos de las unidades sub-departamentales cochabambinas, puesto que su TRJ estuvo por encima del 74%. En su mejor ejercicio anual, 2007, despacharon apenas el 26% de los casos que fueron sometidos a su conocimiento, mientras que en los demás años sus resultados fueron aún peores, reduciéndose prácticamente a un poco más del 10% de causas resueltas en 2012 y 2013, gestiones en las que su TRJ fue 0,89.

Del mismo modo, los tribunales provinciales de Santa Cruz registraron una elevada mora judicial en todo el período: su TRJ fluctuó entre el 64% y el 84% de juicios congelados y sin resultados. Los juzgados colectivos de las provincias benianas tampoco demostraron mayor agilidad, dado que su tasa de retención judicial nunca fue inferior al 60% e incluso llegó al 87% en 2012, pese a que su carga procesal fue significativamente más baja que sus homólogos cochabambinos y cruceños.

Las cifras del Cuadro 31 demuestran asimismo que los tribunales de sentencia de las provincias de Potosí y Chuquisaca no fueron precisamente ejemplo de agilidad procesal. Los primeros, exceptuando un pasajero, y no alarmante, resultado en 2007, se debatieron entre el 60% y el 74% de casos en mora judicial, lo que, por supuesto, son tasas de rendimiento muy bajas. En términos parecidos, los tribunales provinciales chuquisaqueños retuvieron entre el 60% y el 80% de juicios, salvo en 2011 que su TRJ fue 0,49 en 2011.



Los rendimientos de estos tribunales en las provincias de La Paz fueron aceptables en el inicio del período, cuando redujeron la mora judicial del 66% al 34% entre 2006 y 2008, pero desmejoraron otra vez en el trienio que separa a 2009 y 2011, para desplomarse irremediablemente en los últimos dos años, cuando su TRJ fue de 0,89 y 0,72, respectivamente.

Los jueces colectivos sub-departamentales de Oruro iniciaron el período con una elevadísima mora judicial (2006 = 0,86), pero demostraron una tendencia sostenida a mejorar, disminuyendo la retención procesal hasta el 36% y 40% en 2012 y 2013, respectivamente, abstracción hecha, por supuesto, de lo sucedido en 2009, cuando su TRJ fue de 0,67. No obstante, para una evaluación más objetiva, debe incorporarse al análisis el hecho de que los tribunales provinciales orureños fueron los que menor carga procesal atendieron a lo largo de los ocho años; la peor gestión para ellos fue el 2007, cuando tramitaron sólo 41 juicios entre 3 tribunales, es decir una media de apenas 13,6 causas en cada despacho judicial.

Y en las provincias tarijeñas, los tribunales de sentencia tuvieron una relativa homogeneidad en el comportamiento de su indicador de desempeño, conforme se desprende de la serie armada con sus TRJ anuales: 0.57 – 0.56 – 0.52 – 0.58 – 0.60 – 0.45 – 0.53 – 0.64, mostrando de esa manera un rendimiento antes que aceptable mediocre.

La tónica general fue, por tanto, de un desempeño nacional bastante bajo, lo que se aprecia claramente en la mora judicial agregada de los tribunales que venimos analizando, graficada en la TRJ nacional del Cuadro 31, cuyo *mejor* nivel se habría registrado en 2007, cuando el 65% de los juicios penales quedaron sin resolución final, y su más bajo performance en 2012, ejercicio anual en el que el 85% de los procesos criminales del conjunto del país no llegaron a concluir. El resultado final fue que entre todos los órganos jurisdiccionales escabinados de las provincias del país, en materia penal, dejaron sin concluir cerca de 3.700 juicios hasta 2013, los que deben ser sumados a los casi 5.000 que quedaron en la misma situación en las capitales de departamento y El Alto<sup>218</sup>.

Ahora bien, ¿tiene algo que ver la carga procesal para la configuración de estos resultados? Las cifras del Cuadro 31 sugieren que la influencia del volumen de trabajo no fue determinante, dado que la TRJ global de los tribunales de sentencia provinciales fue mayor que la de sus colegas de las grandes ciudades, pese a que, en cifras totales, la carga procesal de estos últimos fue significativamente superior a la de aquellos. Decimos en "cifras totales"

---

<sup>218</sup> Vid *supra* Cuadro 14, págs. 152 y 153.

porque dos departamentos escaparon a esta relación: en Cochabamba los jueces colectivos de las provincias, en todos y cada uno de los años evaluados, tuvieron cargas procesales mayores que la de sus homólogos de la cabecera departamental, pero sus tasas de retención procesal fueron semejantes, en algunos años incluso inferiores<sup>219</sup>. Las provincias benianas, por su parte, también generaron mayor carga procesal para sus tribunales de sentencia que la capital para los suyos, lo que no fue impedimento para que la TRJ de ambos escenarios haya sido semejante en cuatro de los ocho años estudiados<sup>220</sup>.

En suma, la información disponible sobre el funcionamiento de los tribunales de sentencia de las provincias del país aporta elementos de convicción suficientes como para concluir, una vez más, que los problemas de la justicia penal boliviana no pueden explicarse únicamente a partir de la relación entre recursos humanos y volumen de trabajo, y que, por el contrario, han venido actuando defectos de diseño en el procedimiento penal y sesgos en su aplicación práctica, además de déficits en las dimensiones financiera, infraestructural y de recursos disponibles.

Buscando trascender las diferencias de tamaño, de naturaleza geográfica o procesal entre los órganos jurisdiccionales, anteriormente calculamos la productividad de los jueces, expresada en las cantidades de juicios resueltos por una unidad de tiempo determinada, indicador que, por cierto, arrojó luz en nuestra investigación. Conviene pues replicar ese instrumento en el caso de los tribunales escabinados de provincias, para lo que fue elaborado el Cuadro 32, con el que se visibilizan las cantidades promedio de causas concluidas por mes y diariamente (crp/mes y crp/día), por departamento, y cuya lectura debe realizarse siguiendo las reglas explicadas cuando se introdujo el Cuadro 10<sup>221</sup>.

Los datos del cuadro permiten afirmar que la productividad de los tribunales provinciales de sentencia, en el agregado nacional, fue notoriamente baja, al punto que el mejor registro anual (2008) apenas llegó a 2,72 juicios finalizados por mes, resultado que, inobjetablemente, es bajísimo, lo que nos libera de llamar la atención sobre la crp/mes de los 35 tribunales escabinados de la gestión 2012, cuando la emisión promedio de decisiones finales se quedó en apenas 1,5 por mes.

---

<sup>219</sup> Comparar las TRJ de la capital y provincias de los años 2007 y 2011.

<sup>220</sup> Cotejar la información urbana y provincial de las gestiones 2006, 2009, 2010 y 2011.

<sup>221</sup> Vid *supra* página 135.

**CUADRO 32. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**
**Productividad promedio: 2006 - 2009**

CIUDAD	2006						2007						2008						2009					
	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día
Santa Cruz	4	461	115	132	3.00	0.14	6	525	88	177	2.68	0.12	6	737	123	218	3.30	0.15	6	684	114	247	3.74	0.17
La Paz	3	373	124	125	3.79	0.17	4	434	109	263	5.98	0.27	4	355	89	234	5.32	0.24	4	419	105	166	3.77	0.17
Cochabamba	4	983	246	199	4.52	0.21	6	1,173	196	310	4.70	0.21	6	1,464	244	314	4.76	0.22	6	1,892	315	330	5.00	0.23
Chuquisaca	3	40	13	13	0.39	0.02	3	73	24	17	0.52	0.02	3	74	25	27	0.82	0.04	3	68	23	27	0.82	0.04
Tarija	4	180	45	77	1.75	0.08	4	303	76	132	3.00	0.14	5	289	58	138	2.51	0.11	5	316	63	132	2.40	0.11
Oruro	3	35	12	5	0.15	0.01	3	41	14	19	0.58	0.03	2	20	10	9	0.41	0.02	2	33	17	11	0.50	0.02
Potosí	5	98	20	32	0.58	0.03	5	98	20	48	0.87	0.04	5	135	27	54	0.98	0.04	5	158	32	44	0.80	0.04
Beni	3	82	27	23	0.70	0.03	3	183	61	31	0.94	0.04	4	253	63	53	1.20	0.05	4	196	49	72	1.64	0.07
Pando																								
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>2,252</b>	<b>78</b>	<b>606</b>	<b>1.90</b>	<b>0.09</b>	<b>34</b>	<b>2,830</b>	<b>83</b>	<b>997</b>	<b>2.67</b>	<b>0.12</b>	<b>35</b>	<b>3,327</b>	<b>95</b>	<b>1,047</b>	<b>2.72</b>	<b>0.12</b>	<b>35</b>	<b>3,766</b>	<b>108</b>	<b>1,029</b>	<b>2.67</b>	<b>0.12</b>

**FUENTE:** Anuario Estadístico Judicial de los años 2006 a 2009. nT = número de tribunales; cpp = carga procesal promedio; crp/mes = causas resueltas promedio por mes;

crp/día = causas resueltas promedio por día.

**CUADRO 32. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**
**Productividad promedio: 2010 - 2013**

CIUDAD	2010						2011						2012						2013					
	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día	nT	Total causas	cpp	ResueLtas	crp/mes	crp/día
Santa Cruz	6	692	115	172	2.61	0.12	6	610	102	144	2.18	0.10	6	585	98	94	1.42	0.06	6	781	130	140	2.12	0.10
La Paz	4	469	117	215	4.89	0.22	4	585	146	280	6.36	0.29	4	520	130	56	1.27	0.06	4	511	128	145	3.30	0.15
Cochabamba	6	2,292	382	373	5.65	0.26	6	2,327	388	259	3.92	0.18	6	2,327	388	259	3.92	0.18	6	2,502	417	279	4.23	0.19
Chuquisaca	3	57	19	20	0.61	0.03	3	41	14	21	0.64	0.03	3	43	14	16	0.48	0.02	3	83	28	17	0.52	0.02
Tarija	5	391	78	157	2.85	0.13	5	309	62	169	3.07	0.14	5	190	38	89	1.62	0.07	5	231	46	84	1.53	0.07
Oruro	2	13	7	9	0.41	0.02	2	20	10	12	0.55	0.02	2	11	6	7	0.32	0.01	2	15	8	9	0.41	0.02
Potosí	5	145	29	58	1.05	0.05	5	114	23	30	0.55	0.02	5	128	26	33	0.60	0.03	5	122	24	33	0.60	0.03
Beni	4	243	61	50	1.14	0.05	4	109	27	19	0.43	0.02	4	167	42	22	0.50	0.02	4	203	51	81	1.84	0.08
Pando																								
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>4,302</b>	<b>123</b>	<b>1,054</b>	<b>2.74</b>	<b>0.12</b>	<b>35</b>	<b>4,115</b>	<b>118</b>	<b>934</b>	<b>2.43</b>	<b>0.11</b>	<b>35</b>	<b>3,971</b>	<b>113</b>	<b>576</b>	<b>1.50</b>	<b>0.07</b>	<b>35</b>	<b>4,448</b>	<b>127</b>	<b>788</b>	<b>2.05</b>	<b>0.09</b>

**FUENTE:** Anuario Estadístico Judicial de los años 2010 a 2013. nT = número de tribunales; cpp = carga procesal promedio; crp/mes = causas resueltas promedio por mes;

crp/día = causas resueltas promedio por día.

Naturalmente, los datos por departamento reproducen el estado deficitario general, aunque haciendo explícitas algunas diferencias. Sabemos que de la cantidad total de juicios penales procesados en el país en el período de tiempo estudiado alrededor de dos tercios, e incluso más, se originaron en las jurisdicciones de los tres departamentos que forman el eje geográfico central, conviene, por ello, analizar los datos de ellos con algún detalle. En esta perspectiva, el registro más alto de crp/mes en el Cuadro 32 corresponde a los juzgados penales colectivos de las provincias de La Paz de 2011, cuando estos órganos finalizaron un promedio de 6,4 causas por mes, dato en sí mismo reducido y que, además, viene determinado por una considerable cantidad de causas reputadas como concluidas debido a la no constitución del órgano jurisdiccional, conforme veremos más adelante.

Al igual que los miembros de los tribunales paceños, los colegiados de las provincias de Cochabamba y Santa Cruz, en ese orden, fueron también responsables de crp/mes disminuidas, sin poder alcanzar ni siquiera seis decisiones finales cada treinta días, sobre todo los cruceños que, en su mejor performance (2009), cerraron apenas 3,7 juicios mensualmente.

Convoca la atención asimismo la crp/mes extraordinariamente baja de los tribunales de las provincias de los otros cinco departamentos, incluida Tarija, que ostenta resultados comparativamente mejores. De cualquier modo, sobresalen los exiguos rendimientos de los tribunales provinciales de Chuquisaca, Oruro y Potosí, cuyos resultados, sin importar la carga procesal promedio baja (cpp), en ningún ejercicio anual se aproximaron siquiera a un juicio concluido por mes, exceptuando el dato potosino de 2010 (= 1,05).

Los indicadores de los juzgados colectivos provinciales de Beni y Tarija, siendo también bajos, fueron un tanto mejores. Los benianos al menos concluyeron más de un caso por mes en las gestiones 2008, 2009, 2010 y 2013, en tanto que los tarijeños se aproximaron a niveles de productividad judicial cercanos a los del eje geográfico central, especialmente en los años 2007 y 2011 cuando finalizaron mensualmente más de tres juicios. No puede dejar de destacarse aquí que estos tribunales tarijeños, en cuatro de los ocho años analizados (2007, 2010, 2011 y 2012), cerraron juicios en cantidades mayores a las de sus colegas cruceños, lo que, por cierto, más que resaltar sus *logros* confirma el disminuido rendimiento de los tribunales provinciales de sentencia del eje central que une a La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

No obstante que hasta aquí queda demostrado que la productividad promedio de los tribunales escabinados provinciales del país fue notablemente baja, no está demás observar cómo se refleja este *factum* en la tabla comparativa de crp/día, construida con los mismos criterios metodológicos utilizados en los apartados anteriores y plasmada en el Cuadro 33.

Antes de dar lectura a los datos de la tabla debe reiterarse aquí la salvaguarda respecto a los resultados de La Paz, y en menor medida de Cochabamba, debido a que entre sus casos resueltos figuran las decenas y decenas de juicios en los que no pudo constituirse el tribunal, razón por la que fueron relocalizados en otras sedes. Empero, debe dejarse dicho también que siendo significativas las cantidades de procesos interrumpidos por ese motivo, no llegaron a los niveles alarmantes registrados en las ciudades de La Paz y El Alto<sup>222</sup>.

Sin perder de vista esta salvedad, la última columna de la derecha del Cuadro 33 revela la frecuencia promedio con la que los tribunales de sentencia de las provincias, por departamentos, emitieron sentencias y otras decisiones con las que cerraron su jurisdicción.

<b>CUADRO 33. TRIBUNALES DE SENTENCIA: PRODUCTIVIDAD PROMEDIO</b>			
<b>Provincias 2006 – 2013</b>			
<b>Provincias</b>	<b>rango crp/mes</b>	<b>prom. periodo crp/día</b>	<b>crp/día</b>
1. Cochabamba*	3,9 a 5,6	0,21	1 fallo c/4,7 días
2. La Paz*	3,3 a 6,4	0,20	1 fallo c/5 días
3. Santa Cruz	1,4 a 3,7	0,12	1 fallo c/8,3 días
4. Tarija	1,5 a 3,0	0,11	1 fallo c/9,1 días
5. Potosí	0,6 a 1,1	0,04	1 fallo c/25 días
6. Beni	0,4 a 1,8	0,05	1 fallo c/20 días
7. Chuquisaca	0,4 a 0,8	0,03	1 fallo c/33,3 días
8. Oruro	0,2 a 0,6	0,02	1 fallo c/50 días

**FUENTE:** Elaborado en base al Cuadro 32 y estadísticas oficiales.

\* Los datos de La Paz, y en menor medida los de Cochabamba, se encuentran distorsionados por el significativo número de casos en los que no se constituyó el Tribunal, computados como concluidos.

Los juzgados colectivos sub-departamentales de Cochabamba y La Paz emitieron una sentencia o decisión final cada cinco días, en números redondos, mientras que los de Santa Cruz y Tarija lo hicieron utilizando entre ocho y nueve días. Vistas las cosas desde esta perspectiva, se entiende mejor porque la TRJ de estos órganos jurisdiccionales fue tendencialmente alta durante todo el período de tiempo estudiado.

<sup>222</sup> Vid *supra* pág. 154.

Y ni que se diga de los ritmos de trabajo de los órganos escabinados provinciales de Beni, Potosí, Chuquisaca y Oruro, en ese orden, en los que se firmaba un fallo consumiendo entre 20 y 50 días, sin importar la holgada carga procesal con la que trabajaban. Este dato, combinado con la información sobre el desempeño judicial (v. Cuadro 31), autoriza a afirmar que las tasas de retención judicial anuales positivas registradas en las provincias de Oruro y de Tarija se explican más por la disminuida carga de trabajo que por esfuerzos de los jueces dirigidos a cualificar su desempeño; conclusión ésta válida también para la TRJ de Chuquisaca de 2011.

Para terminar la evaluación de estos órganos jurisdiccionales provinciales resta todavía conocer los tipos de fallos emitidos por ellos, objetivo para el que se elaboró el Cuadro 34, de cuyas cifras lo primero que salta a la vista es la predominancia de las sentencias condenatorias sobre las absolutorias en seis de los ocho departamentos estudiados, especialmente en Santa Cruz, La Paz, Potosí y Chuquisaca, distritos en los que ese predominio fue la nota destacada durante todas las gestiones anuales analizadas, en tanto que los tribunales provinciales de Cochabamba y Oruro invirtieron esa relación en sólo un año, 2012 y 2007 respectivamente.

En cambio los órganos colectivos provinciales de Beni y Tarija, especialmente los de esta última, emitieron mayores cantidades de sentencias absolutorias en cinco de los siete años considerados. Este extremo, empero, no tuvo la suficiente envergadura como para alterar la relación en los totales nacionales, los que, según se desprende de las matrices anteriores, marcan la predominancia absoluta de las sentencias condenatorias.

Por otro lado, la información sistematizada en el Cuadro 34 confirma dos hechos detectados cuando se revisaron los resultados entregados por los tribunales de sentencia de las capitales de departamento y El Alto: a) alejándose de la tendencia de los jueces de sentencia, estos tribunales emitieron sentencias y otras decisiones finales más sintonizadas con las víctimas y denunciantes, orientación en la que, por cierto, tuvieron mucho que ver los jueces ciudadanos, y b) también en las provincias de La Paz se registraron cantidades importantes de casos en los que no pudieron constituirse los tribunales, mientras que en los otros departamentos esos vacíos nunca dejaron de ser excepcionales, salvo en las provincias cochabambinas donde mostraron asimismo cierta recurrencia. Queda así confirmado el carácter preponderantemente paceño de este fenómeno, no obstante de lo cual y afectando al conjunto del país, los jueces ciudadanos fueron inconsultamente eliminados por la Ley 586, pese a sus mejores indicadores de desempeño.

**CUADRO 34. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**  
Tipos de Sentencia y otras formas de conclusión 2006 y 2007

DEPARTAMENTO	2006											2007										
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO											FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO										
	nT	Senten. Conden.	%	Sent. Absolut.	%	Sent. Mixtas	Imposib. Tribunal	Venc. Plazo	Excep. Prescrip.	Excusa Recusac.	Total Resuel.	nT	Senten. Conden.	%	Sent. Absolut.	%	Sent. Mixtas	Imposib. Tribunal	Venc. Plazo	Excep. Prescrip. Conciliac.	Excusa Recusac. Otros	Total Resuel.
Santa Cruz	4	62	47.0	38	28.8	5	17	6	3	1	132	6	95	53.7	19	10.7	3	35	13	8	4	177
La Paz	3	12	9.6	10	8.0	4	84	9	4	2	125	4	46	17.5	20	7.6	1	179	15	1	1	263
Cochabamba	4	102	51.3	27	13.6	11	50	0	8	1	199	6	91	29.4	30	9.7	7	29	10	103	40	310
Potosí	5	23	71.9	3	9.4	3	0	0	3	0	32	5	35	72.9	4	8.3	3		1		5	48
Chuquisaca	3	10	76.9	1	7.7	0	0	2	0	0	13	3	7	41.2	4	23.5		1	1	1	3	17
Oruro	3	1	20.0		0.0	0	0	0	4	0	5	3	1	5.3	4	21.1	1	6	1		6	19
Tarija	4	14	18.2	36	46.8	9	13	0	2	3	77	4	27	20.5	33	25.0	5	55		6	6	132
Beni	3	6	26.1	7	30.4	1	1	0	8	0	23	3	17	54.8	2	6.5	2	4	4	2		31
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>230</b>	<b>38.0</b>	<b>122</b>	<b>20.1</b>	<b>33</b>	<b>165</b>	<b>17</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>606</b>	<b>34</b>	<b>319</b>	<b>32.0</b>	<b>116</b>	<b>11.6</b>	<b>22</b>	<b>309</b>	<b>45</b>	<b>65</b>	<b>997</b>	

FUENTE: Datos oficiales de los Anuarios Estadísticos Judiciales de 2006 y 2007.

**CUADRO 34. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**  
Tipos de Sentencia y otras formas de conclusión 2008 y 2009

DEPARTAMENTO	2008											2009										
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO											FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO										
	nT	Senten. Conden.	%	Sent. Absolut.	%	Sent. Mixtas	Imposib. Tribunal	Venc. Plazo	Excep. Prescrip. Conciliac.	Excusa Recusac. Otros	Total Resuel.	nT	Senten. Conden.	%	Sent. Absolut.	%	Sent. Mixtas	Imposib. Tribunal	Venc. Plazo	Excep. Prescrip. Conciliac.	Excusa Recusac. Otros	Total Resuel.
Santa Cruz	6	69	31.7	47	21.6	15	17	18	1	51	218	6	94	38.1	84	34.0	9	15	13	2	30	247
La Paz	4	27	11.5	18	7.7	7	166	10		6	234	4	19	11.4	11	6.6	6	121	1		8	166
Cochabamba	6	100	31.8	12	3.8	7	95	2	3	95	314	6	109	33.0	14	4.2	7	132	2	13	53	330
Potosí	5	21	38.9	7	13.0	11	1	1	8	5	54	5	26	59.1	8	18.2	4		1		5	44
Chuquisaca	3	10	37.0	4	14.8	2		2		9	27	3	10	37.0	4	14.8	2	1	2	1	7	27
Oruro	2	3	33.3	3	33.3		1			2	9	2	7	63.6	3	27.3					1	11
Tarija	5	26	18.8	70	50.7	4	16	2	10	10	138	5	37	28.0	58	43.9	15	6		2	14	132
Beni	4	18	34.0	19	35.8	4	3	1	2	6	53	4	14	19.4	23	31.9	1	6	1		27	72
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>274</b>	<b>26.2</b>	<b>180</b>	<b>17.2</b>	<b>50</b>	<b>299</b>	<b>36</b>		<b>184</b>	<b>1,047</b>	<b>35</b>	<b>316</b>	<b>30.7</b>	<b>205</b>	<b>19.9</b>	<b>44</b>	<b>281</b>	<b>20</b>		<b>145</b>	<b>1,029</b>

FUENTE: Datos oficiales de los Anuarios Estadísticos Judiciales de 2008 y 2009.

**CUADRO 34. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**  
Tipos de Sentencia y otras formas de conclusión 2010 y 2011

DEPARTAMENTO	2010											2011										
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO											FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO										
	nT	Senten. Conden.	%	Sent. Absolut.	%	Sent. Mixtas	Imposib. Tribunal	Venc. Plazo	Excepc. Prescrip. Conciliac.	Excusa Recusac. Otros	Total Resuel.	nT	Senten. Conden.	%	Sent. Absolut.	%	Sent. Mixtas	Imposib. Tribunal	Venc. Plazo	Excepc. Prescrip. Conciliac.	Excusa Recusac. Otros	Total Resuel.
Santa Cruz	6	49	28.5	13	7.6	6	10	30	4	60	172	6	39	27.1	29	20.1	8	3	30	5	30	144
La Paz	4	18	8.4	3	1.4		189	3	2		215	4	17	6.1	8	2.9		241	1	11	2	280
Cochabamba	6	121	32.4	19	5.1	6	149	8	34	36	373	6	82	31.7	23	8.9	7	80	8		59	259
Potosí	5	21	36.2	7	12.1	6	1	1	9	13	58	5	21	70.0	4	13.3		3	1		1	30
Chuquisaca	3	11	55.0	6	30.0	1			2		20	3	11	52.4	2	9.5	1			3	4	21
Oruro	2	5	55.6	2	22.2	1			1		9	2	4	33.3	3	25.0	3				2	12
Tarija	5	66	42.0	41	26.1	11	10		5	24	157	5	44	26.0	55	32.5	23	13		3	31	169
Beni	4	13	26.0	7	14.0	4	16	1		9	50	4	8	42.1	4	21.1		1		1	5	19
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>304</b>	<b>28.8</b>	<b>98</b>	<b>9.3</b>	<b>35</b>	<b>375</b>	<b>43</b>		<b>142</b>	<b>1,054</b>	<b>35</b>	<b>226</b>	<b>24.2</b>	<b>128</b>	<b>13.7</b>	<b>42</b>	<b>341</b>	<b>40</b>		<b>134</b>	<b>934</b>

FUENTE: Datos oficiales tomados de osl Anuarios Estadísticos Judiciales de 2010 y 2011.

**CUADRO 34. TRIBUNALES DE SENTENCIA DE PROVINCIAS**  
Tipos de Sentencia y otras formas de conclusión 2012.

DEPARTAMENTO	2012										
	FORMAS DE CONCLUSIÓN DEL JUICIO										
nT	Senten. Conden.	%	Sent. Absolut.	%	Sent. Mixtas	Imposib. Tribunal	Venc. Plazo	Excepc. Prescrip. Conciliac.	Excusa Recusac. Otros	Total Resuel.	
Santa Cruz	6	35	37.2	35	37.2	9	4		11	94	
La Paz	4	17	30.4	8	14.3		17	3	11	56	
Cochabamba	6	82	31.7	110	42.5			9	58	259	
Potosí	5	21	63.6	8	24.2		3	1		33	
Chuquisaca	3	11	68.8	2	12.5	1			2	16	
Oruro	2	4	57.1	3	42.9					7	
Tarija	5	49	55.1	26	29.2	9	3		2	89	
Beni	4	12	54.5	6	27.3	2	2			22	
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>231</b>	<b>40.1</b>	<b>198</b>	<b>34.4</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>60</b>	<b>576</b>	

FUENTE: Datos oficiales tomados del Anuario Estadístico Judicial de 2012. **El Anuario de 2013 no registra los tipos de sentencias, sólo la cantidad de sentencias emitidas y las ejecutoriadas.**



Pero, sabemos ya que no basta poner en la balanza sólo las sentencias condenatorias y las absolutorias y que a estas últimas deben añadirse las otras modalidades de cierre de jurisdicción funcionales con el punto de vista de los acusados para identificar la orientación dominante de las decisiones finales de estos órganos de justicia. El Cuadro 35 se encarga de esa tarea, presentando la relación entre las modalidades A y B, es decir, entre sentencias condenatorias, por un lado, y sentencias absolutorias + vencimiento de plazo + excepciones aceptadas + prescripción, por otro lado, cuya lógica fue reiterativamente explicada páginas atrás.

Si bien los tribunales provinciales de Santa Cruz y La Paz muestran un crecimiento del conjunto B, consecuencia de la adición de las otras modalidades de cierre, se mantiene la predominancia de A ( $A > B$ ) a lo largo del intervalo de tiempo sometido a análisis, exceptuando los totales nacionales de 2012, cuando  $B > A$  con una diferencia de sólo dos casos y, por supuesto, lo sucedido en las provincias de Tarija y Beni, tema ya abordado párrafos atrás.

CUADRO 35. RELACIÓN ENTRE FORMAS DE CONCLUSIÓN														
Tribunales de Sentencia de Provincias: 2006 a 2012 (números absolutos)														
Ciudad	TRIBUNALES DE SENTENCIA													
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Santa Cruz	62	47	95	38	69	65	94	99	49	47	39	64	35	46
La Paz	12	23	46	36	27	28	19	12	18	8	17	20	17	22
Cochabamba	102	35	91	48	100	17	109	29	121	61	82	31	82	119
Potosí	23	6	35	5	21	16	26	9	21	14	21	5	21	9
Chuquisaca	10	3	7	5	10	6	10	7	11	8	11	5	11	2
Oruro	1	4	1	5	3	3	7	3	5	3	4	3	4	3
Tarija	14	38	27	37	26	82	37	60	66	44	44	57	49	26
Beni	6	15	17	6	18	21	14	24	13	8	8	4	12	6
Promedio nacional	230	171	319	180	274	238	316	243	304	193	226	189	231	233

FUENTE: Cuadro 34, elaborado con datos oficiales. A = sentencias condenatorias. B = sentencias absolutorias + vencimiento de plazo + excepciones aceptadas + prescripción.

Quedó dicho páginas atrás que cuando predomina  $A > B$  probablemente se trate del escenario E1, configurado por la presencia de denuncias e investigaciones criminales con fundamentos reales, seguidas de sentencias condenatorias como principal tendencia. Sin embargo, cabe también la posibilidad de que el Cuadro 35 esté reflejando el escenario E3, en el que alternan las relaciones  $A > B$  con  $B > A$ , e incluso  $A = B$ , resultado de la existencia de denuncias e investigaciones fundadas y de casos inducidos de mala fe, reproduciendo así la complejidad de los sistemas penales reales. Ahora bien, trátase de E1 o de E3, se hace inevitable una pregunta: ¿por qué el aporte de estos órganos jurisdiccionales no revirtió, o

ayudó a revertir, el reproche social a los operadores de la justicia penal en el país? Para absolver esta interrogante deben considerarse, al menos, los siguientes factores: primero, la disminuida carga procesal atendida por ellos y su alejamiento de los medios masivos de comunicación, seguramente debilitaron la influencia positiva que pudieron ejercer sobre el proceso de conformación de la opinión pública general; segundo, los sondeos de opinión sobre la calidad de la justicia reflejan, sobre todo, el pensamiento de la población de las capitales de departamento y El Alto. No se cuenta con encuestas provinciales sobre el tema, razón por la que, prácticamente, se desconoce la valoración de los habitantes de las provincias de sus servicios de justicia y tercero, los medios de comunicación no difunden incidentes, al menos no recurrentemente, en los que los tribunales de sentencia y fiscales provinciales sean cuestionados por las comunidades locales, tal como sí sucede en los grandes centros urbanos. En síntesis, la información aportada por el Cuadro 35 parece sugerir que los juzgados escabinados sub-departamentales gozarían de mayor aceptación social o, cuando menos, no soportarían el severo rechazo que cuestiona a sus colegas ciudadanos, lo que refuerza la sugerencia de reponer los tribunales con participación social formulada cuando se analizaron los resultados de las ciudades capital y El Alto.

Hasta aquí la evaluación de la justicia penal utilizando la valiosa información entregada por las estadísticas judiciales oficiales, mediante las cuales se logra una aproximación cercana al desempeño real y a los resultados de los fiscales, jueces y demás operadores. Empero, antes de ingresar a las conclusiones se necesita incorporar al análisis la evaluación teórica del sistema penal boliviano o, mejor, se necesita ordenar e interpretar los hallazgos en función del marco teórico adoptado para esta parte de la tesis.

No cabe duda que el sistema penal boliviano ha adquirido orientación garantista gracias al influjo del procedimiento penal implantado a partir de 2001, ahora reforzada por la Constitución vigente. Las renovadas reglas procesales transmitieron, además, un remozado sentido a las garantías penales inscritas en la ley sustantiva, cuya data se remonta a 1972, dándole así un nítido contenido garantista al sistema penal. Tres de los seis principios axiológicos que vehiculan las garantías penales, relievados por Ferrajoli como intrínsecos al garantismo<sup>223</sup>, aparecen identificados explícitamente en el Código Penal: los principios de legalidad, lesividad y culpabilidad<sup>224</sup>, mientras que los otros tres lo están de manera implícita: el principio de retributividad, asociado lógicamente al de legalidad, el principio de materialidad, inferible del de lesividad y el principio de necesidad, que se encuentra subsumido en el conjunto de tipos legales que conforman la parte especial del Código. Y, al

---

<sup>223</sup> Vid *supra* el apartado 3.2. dedicado al marco teórico, pág. 76 y ss.

<sup>224</sup> Vid los artículos 4° y 37.2 para el principio de legalidad, tanto respecto al tipo penal como a la pena; el de lesividad se encuentra en el artículo 38.2, aunque no mencionado como tal, y el principio de culpabilidad en el artículo 13.

mismo tiempo, las garantías procesales fluyen a través de las normas adjetivas, articuladas en función de los principios de jurisdiccionalidad, de verificación y del contradictorio<sup>225</sup>, acompañados de la oralidad, aunque esta última con fuertes sesgos en la práctica.

Verificada la presencia del *derecho penal mínimo* en Bolivia, dos de los rasgos característicos de éste –críticamente abordados por Díez Ripollés– parecen estar operando, aunque con sesgos y algunas restricciones: el *leitmotiv* defensista del modelo y, derivado de éste, la convicción de que las penas en ningún caso deben atentar contra la dignidad humana, cualquiera fuese la lesividad del delito<sup>226</sup>. Estas ideas-fuerza, traducidas en normativa y aplicadas en el plano operativo, introdujeron dos líneas procesales, una absolutamente aceptable y la otra no tanto. Por un lado, el procedimiento penal obliga a los agentes del ministerio público y a los jueces a conducir las investigaciones criminales preservando que el imputado pueda ejercer, en todo momento, todos los derechos y garantías que la Constitución, los instrumentos internacionales y la propia ley adjetiva les reconoce. Naturalmente, esta línea no hace otra cosa que sintonizar la legislación boliviana con los avances del derecho internacional de los derechos humanos. Y, por otro lado, la preocupación de preservar la dignidad humana por sobre todas las cosas se ha traducido en la concesión de amplias facultades a los acusadores públicos para direccionar las investigaciones y concluir las mediante varias vías alternativas favorables a los acusados; algunas de ellas poco o nada reguladas, además. Los fiscales pueden rechazar querellas particulares, denuncias e investigaciones abiertas por la policía y decretar el sobreseimiento cuando consideren que no existan suficientes elementos de juicio para proceder con la acusación; están facultados también para solicitar al juez que se prescinda de la persecución penal, la suspensión condicional del proceso, la aplicación de "criterios de oportunidad" o que se promueva la conciliación entre el ofendido y el presunto ofensor. Adicionalmente, el procedimiento penal prevé asimismo la clausura de las acciones penales mediante la aceptación de excepciones de previo pronunciamiento y por el vencimiento del plazo máximo de duración del juicio<sup>227</sup>.

Empero, la eficacia de estas dos derivaciones normativas garantistas y su relación con el cumplimiento de los objetivos del sistema penal en el que se inscriben, dependen de la

---

<sup>225</sup> Ver los artículos 1°, 2°, 70 a 73 y 278 a 279 del Código de Procedimiento Penal para el principio de jurisdiccionalidad; el artículo 124 y el conjunto del Libro Cuarto del mismo cuerpo para el principio de verificación, en tanto que el contradictorio asienta sus bases en los artículos 5°, 8°, 9°, 84, 92 y ss., y 329 y ss.

<sup>226</sup> Vid *supra*, pág. 83.

<sup>227</sup> Las excepciones están reguladas en los artículos 308 y ss. del Código de Procedimiento Penal, pudiendo ser ellas de prejudicialidad, incompetencia, falta de acción, extinción de la acción penal, cosa juzgada y *litispendentia*. La extinción, a su vez, puede ser esgrimida por doce causales, incluida la intervención previa de la jurisdicción indígena.

praxis procesal y del equilibrio con el que son aplicadas por los operadores de justicia. Por lo demás, sabemos ya que el propio sistema penal particular debe ser visto como una aproximación al modelo límite desarrollado por Ferrajoli<sup>228</sup>. Es en esta perspectiva de análisis en la que deben evaluarse las importantes evidencias entregadas por la investigación empírica sobre estas dos líneas procesales, conforme resumiremos más adelante.

Mas no sin antes destacar que los otros dos rasgos del garantismo analizados por Díez Ripollés (la atribución de eficacia limitada a la norma y a las sanciones penales y el carácter de *última ratio* de la intervención penal) pueden y deben ser inscritos en el campo de la política criminal, entendida ésta como conjunto de definiciones razonadas y planificadas, prácticamente inexistente, o marcadamente incipiente, en Bolivia. Aquí adquiere importancia decisiva el desfase temporal e incluso doctrinal entre los códigos Penal y de Procedimiento Penal, el primero concebido y puesto en vigencia a principios de los años 70's del siglo pasado, y el segundo rigiendo desde 2001. Veamos un ejemplo de la asincronía relativa entre estos dos cuerpos legales: mientras el procedimiento es, como acabamos de ver, nítidamente defensorista de los derechos de las personas, especialmente de los acusados y condenados, la ley sustantiva privilegia la prisión como principal y más utilizada pena, al margen de sus reales potencialidades educativas y preventivas en el seno de la sociedad boliviana. Este desfase muestra, incontestablemente, que el país necesita un nuevo Código Penal que responda a las características del desarrollo social, económico y tecnológico del país y a las tendencias de la criminalidad en la segunda década del siglo XXI, tarea que se ve entorpecida, y se va postergando, por la falta, precisamente, de una política criminal nacional.

Realizada esta prevención, veamos las dos líneas procesales: la primera, la de la preservación rigurosa de los derechos y garantías de las personas, por lo que muestran las evidencias empíricas, pareciera haberse constreñido al plano de los textos legales o, cuando menos, se habría debilitado significativamente. Dos evidencias ponen en duda su real vigencia: la generalizada lentitud de la justicia penal y la elevadísima cantidad de detenidos preventivos en los recintos penitenciarios bolivianos. La primera fue medida a través de la TRJ de los jueces y tribunales de sentencia del país, cuyos indicadores globales son resumidos en los cuadros siguientes:

---

<sup>228</sup> Vid *supra* pág. 82.

<b>Cuadro 36A. JUZGADOS DE SENTENCIA: TRJ Ciudades Capital y El Alto (2006 - 2012)</b>								
Ciudad	TASA DE RETENCIÓN JUDICIAL							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Santa Cruz	0.66	0.72	0.80	0.79	0.83	0.84	0.85	
La Paz	0.73	0.84	0.65	0.61	0.62	0.53	0.60	
El Alto	0.48	0.67	0.54	0.60	0.58	0.69	0.61	
Cochabamba	0.42	0.50	0.64	0.60	0.46	0.51	0.66	
Sucre	0.23	0.25	0.14	0.29	0.27	0.30	0.22	
Tarija	0.43	0.45	0.55	0.52	0.72	0.68	0.78	
Oruro	0.23	0.42	0.64	0.49	0.47	0.46	0.71	
Potosí	0.32	0.34	0.37	0.54	0.61	0.71	0.57	
Trinidad	0.45	0.65	0.62	0.60	0.83	0.80	0.92	
Cobija	0.35	0.33	0.56	0.72	0.81	0.26	0.20	
<b>NACIONAL</b>	<b>0.59</b>	<b>0.68</b>	<b>0.64</b>	<b>0.64</b>	<b>0.65</b>	<b>0.66</b>	<b>0.71</b>	

**FUENTE:** Elaborado en base al *Anuario Estadístico Judicial* de 2006 a 2012.  
**Se omite la gestión 2013 porque no existen datos de dapub de ese año.**

<b>Cuadro 36B. TRIBUNALES DE SENTENCIA: TRJ Ciudades Capital y El Alto (2006 - 2013)</b>								
Ciudad	TASA DE RETENCIÓN JUDICIAL							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Santa Cruz	0.68	0.71	0.68	0.71	0.71	0.74	0.79	0.71
La Paz*	0.70	0.42	0.39	0.42	0.47	0.18	0.80	0.57
El Alto*	0.30	0.29	0.40	0.38	0.24	0.12	0.54	0.26
Cochabamba	0.74	0.75	0.78	0.81	0.88	0.88	0.85	0.75
Sucre	0.65	0.43	0.42	0.66	0.57	0.36	0.33	0.24
Tarija	0.57	0.65	0.59	0.51	0.76	0.82	0.46	0.90
Oruro	0.56	0.47	0.54	0.67	0.65	0.71	0.64	0.67
Potosí	0.73	0.60	0.39	0.45	0.67	0.74	0.33	0.11
Trinidad	0.65	0.48	0.31	0.57	0.77	0.67	0.26	0.21
Cobija*	0.45	0.33	0.35	0.26	0.33	0.10	0.37	0.46
<b>NACIONAL</b>	<b>0.62</b>	<b>0.51</b>	<b>0.49</b>	<b>0.52</b>	<b>0.54</b>	<b>0.47</b>	<b>0.75</b>	<b>0.61</b>

**FUENTE:** Elaborado en base al *Anuario Estadístico Judicial* de 2006 a 2012.  
**\* = Las TRJ de La Paz, El Alto y Cobija están sesgadas por la no constitución de los tribunales.**

Estas tablas centralizan la información sistematizada en los cuadros 8 y 14, desplegados y analizados páginas atrás y nos ayudan a visualizar la preocupante mora judicial de los jueces y tribunales de sentencia de las ciudades capital y El Alto, al punto que la retención de los jueces unipersonales afectó a entre el 60% y el 70% de los juicios sometidos a su conocimiento. Respecto a los tribunales escabinados, recuérdese que los datos nacionales se encuentran subvalorados por el artificio de la no constitución de los órganos colegiados en La Paz y El Alto.

Los resultados de estos mismos órganos judiciales en las provincias fueron ligeramente mejores, sin, por ello, dejar de registrar tasas elevadas de retención, pese a sus cargas

procesales tendencialmente menores, tal y como se desprende de las tablas siguientes, que reproducen la información de los cuadros C26 y C31:

<b>Cuadro 36C. JUZGADOS DE SENTENCIA: TRJ Provincias (2006 - 2012)</b>							
Ciudad	TASA DE RETENCIÓN JUDICIAL						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Santa Cruz	0.54	0.56	0.50	0.62	0.75	0.72	0.82
La Paz	0.71	0.75	0.58	0.58	0.73	0.59	0.73
Cochabamba	0.45	0.44	0.47	0.50	0.56	0.59	0.66
Potosí	0.50	0.42	0.39	0.33	0.41	0.51	0.60
Chuquisaca	0.22	0.30	0.47	0.43	0.48	0.29	0.28
Tarija	0.19	0.37	0.25	0.43	0.28	0.27	0.18
Oruro	0.46	0.31	0.40	0.42	0.60	0.50	0.58
Beni	0.21	0.22	0.16	0.15	0.22	0.36	0.29
Pando	0.00	1.00	0.00	0.00	0.33	0.00	0.33
<b>NACIONAL</b>	<b>0.47</b>	<b>0.48</b>	<b>0.43</b>	<b>0.47</b>	<b>0.55</b>	<b>0.55</b>	<b>0.63</b>

**FUENTE:** Elaborado en base al *Anuario Estadístico Judicial* de 2006 a 2012.  
**Se omite la gestión 2013 porque no existen datos de dapub de ese año.**

<b>Cuadro 36D. TRIBUNALES DE SENTENCIA: TRJ Provincias (2006 - 2013)</b>								
Ciudad	TASA DE RETENCIÓN JUDICIAL							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Santa Cruz	0.71	0.66	0.70	0.64	0.76	0.76	0.84	0.82
La Paz	0.66	0.39	0.34	0.60	0.54	0.52	0.89	0.72
Cochabamba	0.80	0.74	0.79	0.83	0.84	0.89	0.89	0.89
Potosí	0.67	0.51	0.60	0.72	0.60	0.74	0.74	0.73
Chuquisaca	0.68	0.77	0.64	0.60	0.65	0.49	0.63	0.80
Tarija	0.57	0.56	0.52	0.58	0.60	0.45	0.53	0.64
Oruro	0.86	0.54	0.55	0.67	0.31	0.40	0.36	0.40
Beni	0.72	0.83	0.79	0.63	0.79	0.83	0.87	0.60
Pando								
<b>NACIONAL</b>	<b>0.73</b>	<b>0.65</b>	<b>0.69</b>	<b>0.73</b>	<b>0.75</b>	<b>0.77</b>	<b>0.85</b>	<b>0.82</b>

**FUENTE:** Elaborado en base al *Anuario Estadístico Judicial* de 2006 a 2012.

Al parecer, únicamente los juzgados de sentencia de las provincias chuquisaqueñas, tarijeñas y benianas entregaron resultados aceptables, pero por su bajo peso relativo no pudieron reducir sustancialmente la mora nacional. Con estos indicadores y trayendo a colación el mayor aporte de las grandes ciudades a la criminalidad del país, ciertamente resulta irrefutable la conclusión de que los componentes garantistas del sistema penal boliviano van reduciendo su importancia en la medida en que la relación entre la

preservación de los derechos y garantías y el tiempo de duración del juicio tiende a ser diametralmente inversa, vale decir que mientras más tiempo se prolonguen las actuaciones judiciales irá aumentando la vulnerabilidad tanto de los acusados como de las víctimas.

Una de las consecuencias de la retardación de justicia se expresa en el estatus de la población carcelaria, clasificada según su permanencia en los recintos penitenciarios sea resultado de una sentencia condenatoria o consecuencia de simple detención preventiva. La información del Cuadro 37 revela cómo, entre 2006 y 2013, la cantidad de detenidos preventivos en Bolivia ha ido aumentando, tanto en números absolutos como relativos, al extremo de que a partir de 2011 más del 80% de las personas internadas en los establecimientos carcelarios no tiene en su contra una sentencia condenatoria firme.

**CUADRO 37. BOLIVIA: POBLACIÓN CARCELARIA**  
**Internos sentenciados y detenidos preventivos (2006 - 2013)**

DESCRIPCION	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Sentenciados	1,799	25.6	2,011	26.2	2,193	29.5	1,999	24.8	2,147	22.8	1,838	16.4	2,109	14.8	2,419	16.8
Detención preventiva	5,232	74.4	5,672	73.8	5,240	70.5	6,074	75.2	7,259	77.2	9,357	83.6	12,163	85.2	11,996	83.2
<b>TOTAL NACIONAL</b>	7,031		7,683		7,433		8,073		9,406		11,195		14,272		14,415	

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas.

Datos disponibles en: <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30904>.

A nadie escapa, seguramente, que este es un escenario en el que la protección de los derechos y las garantías de las personas se ha reducido a su mínima expresión, por decir lo menos.

Prestemos atención ahora a los resultados prácticos arrojados por la segunda línea procesal derivada del sistema penal garantista boliviano, es decir, por las amplias facultades de los fiscales en la sustanciación y conclusión de las investigaciones criminales. Esos resultados fueron evaluados agrupando las diferentes vías de conclusión en las modalidades A y B e identificando la prevalencia de una de estas<sup>229</sup>, procedimiento que permitió concluir que, desde la fase I de la etapa preparatoria hasta el juicio propiamente dicho, predominaron las vías conclusivas agrupadas en B. Fue tal la persistencia y magnitud de esta preponderancia que terminó propiciando una fuerte corriente de opinión en la sociedad que atribuye esos resultados a una manifiesta parcialidad de la justicia penal con los delincuentes. Al margen de cuán cierta sea esa percepción, cuya certeza sólo podría ser validada mediante el estudio

<sup>229</sup> Recuérdese que la modalidad A agrupa a las pocas vías que dan la razón a los ofendidos, mientras que B aglutina a las que resultan funcionales con los acusados. Vid *supra* los cuadros 7A, 7B, 13, 18, 24, 25A, 25B, 30 y 35.

de cada uno de los miles de juicios concluidos, lo innegable es que el procedimiento penal garantista ha perdido legitimidad social, los operadores de la justicia se encuentran devaluados por ineficientes o bajo sospecha de corrupción.

Por todo ello, puede afirmarse que la deficiente aplicación del procedimiento penal garantista ha generado una gran insatisfacción con la justicia penal y, al mismo tiempo, ha contribuido a difundir la sensación de creciente inseguridad ciudadana que hoy campea en Bolivia. Naturalmente, esta inseguridad no es resultado sólo de la praxis judicial, contribuyen también a su presencia –tal como detectó Díez Ripollés en el caso español– la propia evolución de la delincuencia en el país y la irreflexiva y a veces desmedida ampliación de los hechos delictivos por los medios de comunicación, así como de otros acontecimientos que, sin serlo, son reputados como tales.

La investigación, sin embargo, pareciera habernos conducido a una aparente aporía lógica: por un lado una sintonía mayor del procedimiento garantista con los intereses de los acusados y, no obstante, por otro lado, una elevadísima y creciente tasa de detenidos preventivos. En realidad lo que parece estar sucediendo es que a los defectos congénitos del procedimiento penal, acentuados por su sesgada aplicación, desde los cuales emanan las dos líneas procesales que acabamos de analizar, se suman las debilidades organizativas, operativas, tecnológicas, humanas e infraestructurales de los órganos jurisdiccionales, claramente identificadas en los "*Lineamientos Estratégicos para la Transformación del Sistema de Justicia en Bolivia*" de la Secretaría Técnica del CNDESJB<sup>230</sup>, configurando una etiología multidimensional de la crisis de la justicia, de manera tal que la ralentización de los servicios judiciales y la predominancia de las modalidades conclusivas B pasan a operar en un círculo vicioso. Así, la lentitud de los juicios, explicativa del cuadro de masiva población carcelaria bajo detención preventiva, refuerza, como estímulo pragmático, la predominancia del conjunto B de vías conclusivas, a lo que habrá que añadir, aunque sin cuantificación cierta, la influencia de la corrupción funcionaria. Dicho de otro modo, la información estadística ha demostrado que, del conjunto de hechos delictivos registrados en el inicio, pocos casos llegan a la etapa del juicio<sup>231</sup>, de los cuales un contingente mayoritario parece beneficiarse con las modalidades garantistas del conjunto B, y no obstante de ello, los restantes casos que son sometidos a las vías del conjunto A son lo suficientemente numerosos como para poblar las cárceles con reclusos sin sentencia, mediando, por supuesto, la fuerte mora judicial cuantificada gracias a las estadísticas judiciales.

---

<sup>230</sup> Vid *supra* pág. 11.

<sup>231</sup> Ver los cuadros 2 y 2B, *supra* págs. 96 y 107.



Para completar el diagnóstico del estado de situación de la justicia penal debemos acercarnos un poco más a algunas de las debilidades institucionales enlistadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano (CNDESJB) en los *“Lineamientos Estratégicos...”*:

- a) La retardación de justicia como resultado, entre otros factores, de una carga procesal creciente y de excesivos formalismos procedimentales.
- b) Fuertes debilidades y carencias tecnológicas e infraestructurales, expresadas en inadecuación y rezagos en los sistemas informáticos, y sobre todo en la gestión de los despachos fiscales y judiciales, gran parte de ellos hacinados de documentación, la que, además, es procesada cuasi manualmente, lo que refuerza la supervivencia y sacralización del expediente.
- c) Déficits e inadecuaciones organizativas frente a la creciente carga procesal y a los requerimientos planteados por los procedimientos orales.
- d) Inadecuada formación y baja capacidad resolutive de los jueces y fiscales.
- e) Restricciones presupuestarias, consecuencia de insuficientes asignaciones a las entidades del sector y de ausencia de políticas estatales para el fortalecimiento de la justicia.

Las debilidades mencionadas en los incisos a), b) y c) están directamente relacionadas con la oralidad como procedimiento dominante en el juicio penal, cuya intensidad, cabe recordar, se buscó radicalizar en la reforma procesal penal, al menos teóricamente, con el propósito de superar los defectos del viejo procedimiento criminal—sustituido por el actual—que, pese a haber adoptado ya la oralidad, adolecía de un fuerte sofocamiento por los formalismos y ritualismos procesales y por el abuso en la utilización de medios escritos. Pues bien, apropiándonos de lo dicho por los propios operadores de la justicia aglutinados en el CNDESJB, se constata que, al cabo de quince años de aplicación de la ley adjetiva que rige en nuestros días, con una oralidad supuestamente más agresiva que su antecesora, los formalismos operativos y la recurrencia de instrumentos escritos han inundado otra vez la práctica judicial. Eso y no otra cosa es lo que destacan los miembros del Consejo cuando, en su revelador documento, afirman que la lentitud de la justicia penal es consecuencia de la presencia de excesivos formalismos procedimentales y de los fuertes déficits organizativos y tecnológicos que aquejan a los despachos judiciales y fiscales; factores estos que abren paso a una suerte de *“sacralización del expediente”*.

Esta constatación puede y debe ser asumida como estímulo para dejar atrás una concepción maniquea de la oralidad, que hace de ella una supuesta matriz procesal antagónica de las prácticas escritas. En sentido estricto, asumiendo la naturaleza eminentemente

cognoscitiva del juicio penal, no puede dejarse de lado ningún elemento de convicción ni medio de prueba, cualquiera sea su soporte tecnológico, por lo que imaginar formalismos procedimentales, *sine qua non*, para incorporar elementos probatorios materiales, escritos y otros documentos a la matriz oral lo único que consigue es acumular pasos formales en el curso del juicio, restándole agilidad y desvirtuando los efectos esperados de la oralidad. Debe entenderse que la oralidad no significa, ni implica necesariamente, la *oralización* forzada de todos los actuados judiciales. Estamos hablando de las polémicas disposiciones de los artículos 178 y 333 del Código de Procedimiento Penal: el primero determina, en su segundo párrafo, que no "*tendrán eficacia probatoria los medios de prueba incorporados al proceso sin observar las formalidades previstas en este Código*", al mismo tiempo que el segundo artículo establece que "*podrán incorporarse por su lectura*" sólo los instrumentos enlistados en el propio artículo, y concluye señalando que, al margen de esa lista, no exhaustiva por cierto, "*todo otro elemento de prueba que se incorpore al juicio [...] no tendrá ningún valor*", ni aun observando la formalidad de la lectura. Este tipo de reglas no refuerzan la oralidad, sólo tienden, en sentido contrario a la intención de sus mentores, a desvirtuar su función esencial, cual es la de garantizar la inmediatez entre el órgano jurisdiccional y las partes en conflicto en un entorno en el que el juez puede regular la velocidad del juicio, de manera tal que el efecto final puede ser la erección de amenazas contra los principios de jurisdiccionalidad, de verificación y del contradictorio.

Conocido es, por otro lado, que la fuerza de estos tres principios impone la obligación de que todos los actuados judiciales deben estar rodeados de publicidad irrestricta y oportuna, lo que constituye la base material del contradictorio. La publicidad, por ello, es una característica determinante del juicio, pero para asegurar su presencia efectiva pueden adoptarse otros mecanismos más sencillos que la lectura como requisito *sine qua non*. Por ejemplo, imponiendo la obligación de que todas las pruebas para ser válidas deban ser presentadas en audiencia, y en los casos de incorporación por otra vía, como sucede con algunos informes y certificaciones institucionales, ellas deban ser anunciadas y ratificadas en la próxima audiencia. En ambos casos bastará que la parte interesada o afectada con la incorporación de la prueba, disponga de un plazo determinado para impugnar el o los elementos probatorios, al cabo del cual, no habiéndose formulado cuestionamientos, se da por perfeccionada la validez del instrumento, cuya eficacia probatoria, al fin y al cabo, será determinada por el juez en la sentencia.

Además del ejemplo anterior, existen otros formalismos *supérstites* en la praxis judicial boliviana que conviven con la oralidad, entre ellos los referidos a la elaboración de las sentencias, de los autos interlocutorios y de las actas de audiencias y otros actuados. En la producción de estos instrumentos todavía se observan los estándares utilizados en la época del procedimiento inquisitorio. Para graficar este filón, escudriñemos, primero, lo que

sucede en el caso de las decisiones judiciales finales: en el caso de los jueces unipersonales, la sentencia debe ser pronunciada en la misma audiencia en la que se declara la conclusión del debate, y tratándose de los tribunales colegiados inmediatamente después de finalizada la deliberación. En ambos casos *"la sentencia será redactada y firmada..."* en el acto, respetando los requisitos exigidos en la norma e identificando con precisión los *"motivos de hecho y de derecho en que basan sus decisiones y el valor otorgado a los medios de prueba"*<sup>232</sup>. El supuesto de este diseño es que el juez llega al momento del fallo con un conocimiento absoluto y detallado del caso, lo que le permitiría concebir, articular, redactar y emitir su decisión. Pero, sucede que en la cultura procesal boliviana, similar a la de muchos países de la región, el cumplimiento de esos rigurosos requisitos se plasma habitualmente en documentos que superan las quince páginas. Frente a esta práctica, la combinación de las formalidades con la cultura jurídica, operativamente, torna imposible o dificulta enormemente el cumplimiento del procedimiento como está redactado, peor aún si a ello se suma la carga procesal elevada y la tramitación simultánea de varios juicios, como sucede en la actualidad. Y el escenario se hace crítico si a todo ello añadimos las *"fuertes debilidades tecnológicas e infraestructurales"* y los *"déficits e inadecuaciones organizativas"* que aquejan a los despachos judiciales y fiscales, mencionados por el CNDESJB. La solución no ofrece duda: debe realizarse una reingeniería de las formalidades y pasos procesales, ajustándolos a una oralidad mejor entendida y a las demandas sociales de agilidad jurisdiccional. Lógicamente, los ajustes que se diseñen conducirán a la introducción de importantes modificaciones en el Código de Procedimiento Penal y a la utilización intensiva de herramientas tecnológicas<sup>233</sup>.

Algo semejante sucede con las actas de los diferentes actuados judiciales, cuya importancia puede ser equiparada a la del lubricante de los motores complejos. Si la elaboración de estos imprescindibles instrumentos se retrasa y/o no recoge con fidelidad los argumentos y aportes de las partes, el proceso judicial tiende a accidentarse más allá de lo recomendable, postergándose el cómputo y cumplimiento de los plazos procesales. Es esto lo que, precisamente, sucede en el día a día de los órganos jurisdiccionales. El personal de

---

<sup>232</sup> Ver los artículos 124, 357, 358, 360 y 361 del Código de Procedimiento Penal.

<sup>233</sup> Parte de los ajustes necesarios al Código de Procedimiento Penal fueron introducidos ya a través de la Ley 586 de "descongestionamiento y efectivización del sistema procesal penal". Esta ley flexibiliza relativamente los requisitos para la cesación de la detención preventiva; busca agilizar los trámites de las excepciones, excusas, recusaciones, salidas alternativas y acorta algunos plazos, como el de la presentación de pruebas por el acusador público en la fase del juicio. La ley ordena también algo muy importante: que los procesos judiciales deban ser tramitados en orden cronológico, disposición que debería conducir a que se abandone la nociva práctica de los jueces de tramitar dos o más juicios simultáneamente, dispersando su tiempo y atención. Lamentablemente, la reforma introducida al artículo 334 en este sentido se muestra timorata porque no se atrevió a dar el paso decisivo: prohibir la sustanciación de varios casos al mismo tiempo. Al finalizar 2016 deberá realizarse una evaluación de los efectos prácticos de la Ley 586, que fue puesta en vigencia a partir de noviembre de 2014.

apoyo carece de las destrezas exigidas para la elaboración de actas con la velocidad requerida, ni cuenta con los recursos infraestructurales, tecnológicos y operativos suficientes. Y es que la oralidad implica más, mucho más, que la simple sustanciación del juicio a través de audiencias.

Los despachos fiscales y judiciales, tal como se lee en el documento del CNDESJB, adolecen de severas restricciones infraestructurales y tecnológicas –bastante más fuertes en el caso de los fiscales–, al punto que impiden pensar esquemas agresivos de reingeniería organizativa, o los dificultan significativamente. Pese a que todas o gran parte de las unidades jurisdiccionales –fiscales y jueces– cuentan hoy con computadores, estos no están integrados, ni disponen de redes informáticas que les permita alimentar al, y recibir información del, sistema judicial. No cuentan, por otro lado, con el suficiente soporte tecnológico como para controlar electrónicamente el avance del juicio, generando, por ejemplo, reportes automáticos sobre el cumplimiento de los plazos procesales. Tampoco disponen de sistemas eficientes de registro de los actuados orales, más allá de simples grabadoras manuales, y, menos todavía, de equipos para la reproducción de esos materiales, lo que, a la postre, impide que el personal de apoyo adquiera las destrezas necesarias para labrar oportunamente las actas. Y así, sucesivamente, podríamos ir enumerando todas las debilidades y carencias infraestructurales que aquejan a los servicios de justicia en Bolivia, aunque consideramos que con lo señalado basta para graficar este componente del diagnóstico.

Por otro lado, en los "Lineamientos Estratégicos..." del CNDESJB se percibe una cierta propensión a asociar mecánicamente la lentitud de la justicia con los incrementos en la carga procesal de los operadores de justicia, lectura ésta que, a la luz de las evidencia empíricas, equivale a una verdad a medias. Es evidente que existe relación entre ambas variables, pero es también cierto que la mora judicial no se explica sólo, ni mayormente, por la carga de trabajo. Esclarecer este tema es de vital importancia para el diseño de los correctivos, soluciones y políticas institucionales necesarias para enfrentar la crisis de la justicia boliviana.

En la fase I del juicio penal, es innegable que el bajo desempeño de los fiscales y, consecuentemente, de los jueces cautelares de las cuatro grandes ciudades del país se encuentra estrechamente relacionado con la elevada carga procesal sometida a su conocimiento. Relación que, empero, no se muestra tan decisiva en los casos de Tarija y Oruro, capitales en las que ambos tipos de operadores, no obstante sus cargas procesales bastante más bajas, registraron también niveles altos de retención procesal, conforme se desprende del Cuadro 2 (*supra* págs. 96 y 97). Y donde la relación parece perder toda fuerza es en las provincias, cuyos fiscales y jueces de instrucción, depositarios de holgadas cargas

procesales, no superiores a un tercio de las de sus colegas capitalinos, entregaron indicadores de desempeño notablemente disminuidos (ver el Cuadro 20, págs. 171 y 172).

Los datos de la fase II de los centros urbanos más importantes, de manera general, sugieren una confirmación de la hipótesis de la relación entre carga procesal y retención judicial, especialmente los de las capitales cruceña y paceña, sedes en las que las alzas y bajas de la TRJ parecen reflejar, de algún modo, las disminuciones y aumentos de la cpp. No obstante, lo sucedido, por ejemplo, en Cochabamba en 2011 y en El Alto a partir del mismo año, debilita la correlación, mostrándonos que ella debe ser, cuando menos, matizada, dado que en esos períodos anuales ambas urbes registraron mora judicial alta con carga procesal baja (ver el Cuadro 5, pág. 111). En términos semejantes y vistos globalmente, los resultados entregados por los fiscales y jueces cautelares de las provincias tienden a desmentir la hipótesis que estamos analizando, al menos relativamente, especialmente los indicadores de las unidades sub departamentales de Oruro y el Beni a lo largo del período estudiado, y los del conjunto de provincias del país en 2013, que revelan, por el contrario, importante retardación de justicia con volúmenes de trabajo disminuidos. Ni qué decir de los resultados paradójales de los jueces provinciales cochabambinos, quienes con altas cargas procesales, tendencialmente, registraron baja retención procesal (vid *supra* Cuadro 21, pág. 176).

¿Qué aportan las estadísticas judiciales de los jueces de sentencia a la evaluación de este tema? Al decir de la información sistematizada en el Cuadro 8 (*supra* págs. 126 a 128) los jueces unipersonales de las urbes del eje geográfico central operaron con elevada carga procesal y, debido a ello en parte, registraron también altas TRJ, lo que empero, no sucedió en Trinidad ni en Cobija, tampoco en la ciudad de Potosí en algunos años, lo que recomienda, por supuesto, que la atribución de condición de causa determinante a la carga procesal respecto del nivel de retención judicial debe ser relativizada. Esta cautela se refuerza más todavía cuando se presta atención a la información de los juzgados provinciales, los que, como dejáramos dicho páginas atrás<sup>234</sup>, en términos generales, registraron niveles de retardación de justicia semejantes a los de las cabeceras departamentales pero con cargas procesales más bajas (ver Cuadro 26, págs. 189 a 191).

Como se sabe, estos órganos unipersonales tienen competencia para conocer juicios por dap, dapip y dapub, pues bien, cuando se indaga sobre la relación entre la cpp y la TRJ en los tres tipos de delitos se incorpora al análisis otra evidencia empírica que abona la relativización de la hipótesis de los miembros del CNDESJB: a lo largo de los siete años estudiados, en los juicios por delitos de acción pública (dapub), los jueces de sentencia ciudadanos y provinciales demostraron bajísimos niveles de desempeño judicial, pese a que

---

<sup>234</sup> *Supra* página 192.

la cantidad de casos por ellos procesados fue pequeña, con la sola excepción de los de Sucre en cuatro años.

Para despejar cualquier duda que todavía quedara sobre la real envergadura de la correlación entre carga procesal y mora judicial, vienen en nuestro auxilio los datos del ritmo de producción de los jueces: gracias a los cuadros 11 y 28<sup>235</sup> se llegó a la convicción de que, en el intervalo de tiempo estudiado, la mayor productividad global diaria ("*crp/día global*") fue la de los jueces de sentencia del departamento de Cochabamba, tanto de la capital cuanto de las provincias, dejando atrás a sus colegas de El Alto, Chuquisaca, Oruro, Tarija, Potosí, Beni y Pando, sin importar que los juzgadores de estos departamentos soportaran cargas procesales más livianas, lo que, ciertamente, desmiente la hipótesis que estamos juzgando.

Y, para concluir, sólo queda recordar que algunas de las cifras del Cuadro 14, desplegado en las páginas 152 y 153 de esta tesis, ratifican también nuestra apreciación sobre la relatividad de los vínculos causales entre el volumen de trabajo y la lentitud de las decisiones de los Tribunales de Sentencia asentados en las diez ciudades más importantes del país. Evitando ser repetitivos en el análisis, mencionemos únicamente, a manera de ejemplo, que en seis de los ocho años escudriñados, los órganos escabinados de la capital cochabambina gozaron de menor carga procesal que sus similares cruceños, lo que no impidió que su TRJ sea más alta que la de los orientales. Y a la inversa, en 2012 y 2013, los tribunales de la ciudad de Santa Cruz atendieron cantidades menores de casos, pero su ritmo resolutivo fue semejante al de sus homólogos vallunos. Asimismo, las evidencias entregadas por el Cuadro 31 (*supra* páginas 206 y 207) respecto a los tribunales provinciales, ratifican hasta la saciedad que, si bien la mora judicial puede estar asociada a cargas procesales elevadas, esta variable no debe ser sobredimensionada, menos absolutizada como *la* causa de la retardación de justicia. Lo que es más, por todo lo dicho hasta aquí, queda claro que la justicia penal boliviana no podrá ser acelerada si, además de incrementar la cantidad de recursos humanos esperando deprimir la carga procesal, no se corrigen los sesgos conceptuales y prácticos del proceso oral, subyacentes en el Código de Procedimiento Penal; si no son dejados atrás los excesivos formalismos procesales que ralentizan la tramitación de los juicios y si no se atienden las inadecuaciones y carencias organizativas, infraestructurales, tecnológicas y operativas que lentifican los procesos judiciales.

Bien, volvamos ahora a los cinco puntos, escogidos a manera de resumen, del "*diagnóstico*" del CNDESJB sometidos a análisis crítico en las páginas anteriores. De ellos, dos restan ser

---

<sup>235</sup> Ver *supra* páginas 140 y 199.

abordados: la débil formación de los jueces y fiscales, traducida en baja capacidad resolutoria, por un lado, y por otro, las restricciones presupuestarias que atenazan a los servicios de justicia, consecuencia de decisiones adoptadas en los órganos Ejecutivo y Legislativo y de la ausencia de políticas estatales para el fortalecimiento de la justicia. Estos dos temas serán abordados en los apartados siguientes, después de analizar las modificaciones normativo penales introducidas en el país en el intervalo de tiempo escudriñado en la investigación.

### **3.3.1.3. Innovaciones penales de 2006 en adelante.**

Antes de ingresar al tratamiento de este subtítulo debe recordarse una vez más que el "objeto de estudio" de este capítulo de la tesis radica en la evaluación de los resultados de la reforma penal boliviana, recogidos a través de la abundante información estadística utilizada, cuya lectura, sistematización e interpretación fue ordenada con el marco teórico construido en función de las particularidades y antinomias del sistema penal garantista, inspirador del modelo vigente en el país, y de las tensiones introducidas por el llamado modelo penal de la seguridad ciudadana. En esta perspectiva, que no es propiamente la de un enfoque penalista, se necesita conocer las tendencias generales de la evolución del derecho penal boliviano durante el intervalo de tiempo abordado, es decir, del año 2006 en adelante.

Con este norte, la investigación realizada consistió, primero, en analizar todas las leyes portadoras de modificaciones penales, buscando, como otro objetivo, identificar la orientación preponderante de las reformas. En esta búsqueda se privilegiaron tres ejes analíticos: i) la cantidad de innovaciones penales introducidas en el lapso de tiempo escogido, entendiendo por innovación la creación de nuevos tipos penales y la modificación de los ya existentes; ii) la orientación sancionatoria de las innovaciones incorporadas al sistema, y iii) los recaudos orgánico institucionales aportados por las leyes.

El año 2006 y los que le siguen son escenario de importantísimos cambios sociales y políticos en el país, entre ellos el régimen de Evo Morales y la implantación de la Constitución gestada a través de un accidentado proceso político que fluctuó entre la Asamblea Constituyente instalada, precisamente, ese año y el Congreso Nacional todavía vigente esos días<sup>236</sup>. Se trata de un nuevo período en la historia política boliviana, caracterizada por un gobierno progresista de amplia base popular y orientación francamente populista, y por el quiebre del sistema tradicional de partidos políticos que, como en gran parte de Latinoamérica,

---

<sup>236</sup> Un estudio detallado de ese proceso se encuentra en Böhrh, Carlos y Norman Wray, "Los procesos constituyentes boliviano y ecuatoriano: análisis comparativo y prospectivo", editado por IDEA Internacional, La Paz, 2015.

comenzó a derrumbarse al finalizar la década de los años 90's, de la mano del modelo neoliberal que entró en fase de agotamiento esos días. Entre las "novedades" aportadas por la nueva Ley Fundamental figuran el Estado plurinacional, concebido, en este caso, en función de las minorías indígenas, y el pluralismo jurídico y jurisdiccional, así como los reacomodos institucionales, de base étnica, que debería generar la implementación práctica de la nueva ingeniería constitucional.

Teniendo en mente estos elementos del contexto teórico-metodológico e histórico-político, los hallazgos de la investigación se recogen en el Cuadro 38, de cuya información se extraen varias evidencias relativas al tema central de esta tesis pos-gradual:

<b>Cuadro 38. BOLIVIA: INNOVACIONES PENALES</b>						
<b>Tipos penales nuevos y modificados (2006 - 2015)</b>						
N°	Número de la Ley	Número y materia de la Ley	Fecha	Tipos penales nuevos	Delitos con pena:	
					agravada	suavizada
1	3.325	Trata y tráfico de personas	18/01/2006	6		
2	004	Lucha contra la corrupción enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas	31/03/2010	8	25	
3	007	Modificaciones al sistema normativo penal	18/05/2010	1	1	
4	037	Modificatoria del Código Tributario	10/08/2010		13	
5	045	Contra el racismo y toda forma de discriminación	08/10/2010	6		
6	170	Financiamiento del terrorismo y separatismo	09/09/2011	2	2	
7	243	Contra el acoso y violencia política hacia las mujeres	28/05/2012	2		
8	263	Integral contra la trata y tráfico de personas	31/07/2012	3	5	
9	348	Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia	09/03/2013	10	11	1
10	369	General de las personas adultas mayores	01/05/2013	1	4	
11	393	Servicios financieros	21/08/2013	6		
12	400	Control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados	18/09/2013	14		
13	466	De la empresa pública	26/12/2013	1		
14	477	Contra el avasallamiento y tráfico de tierras	30/12/2013	3		
15	530	Del patrimonio cultural boliviano	23/05/2014		4	
16	548	Código Niña, Niño y Adolescente	17/07/2014		2	
17	700	Defensa de los animales contra actos de crueldad y maltrato	01/06/2015	2		
<b>TOTAL</b>				<b>65</b>	<b>67</b>	<b>1</b>

FUENTE: Elaboración propia en base a las leyes publicadas en la Gaceta Oficial de Bolivia.

No cabe duda que los últimos diez años en Bolivia fueron prolíficos en producción de normativa penal: al menos diecisiete (17) leyes con ese contenido fueron aprobadas en ese lapso de tiempo, cubriendo una diversidad grande de áreas o sectores de actividades sociales. A través de esos instrumentos legales fueron creados no menos de sesenta (60) nuevos tipos penales, equivalentes al 26% del total de delitos descritos en el Código Penal<sup>237</sup>, en otros sesenta y siete (67) delitos se endureció el componente sancionatorio y

<sup>237</sup> Decimos 60 y no 65, como aparece en el Cuadro, porque se adopta la previsión de descontar cinco disposiciones relativas a reglas comunes y otras particularidades aplicables a tipos existentes. Vale la pena



apenas en uno se suavizó la pena<sup>238</sup>, quedando así afectado casi otro tercio del catálogo total de crímenes. Estos datos revelan, por cierto, que las reformas introducidas en el sistema penal boliviano en la última década fueron de una magnitud importante.

Los sesenta nuevos tipos penales, siguiendo la lógica dominante del modelo boliviano, aplican como principal pena la privación de libertad y muy accesoriamente la multa y la prestación de trabajos comunitarios. Al mismo tiempo, el endurecimiento de las penas en los otros sesenta y siete delitos consistió en la elevación del tiempo de reclusión, de manera que, en los dos últimos lustros, la tendencia dominante del sistema penal boliviano hacia la inocuización de los sujetos activos de los delitos se fortaleció más todavía. De los diecisiete instrumentos jurídicos analizados, únicamente el Código Niña, Niño y Adolescente y la Ley 348 contienen regímenes de penas alternativas; el primero por razones obvias, dado que se ocupa de inimputables y adolescentes con su vida futura entera comprometida, mientras que la segunda lo hace bajo influencia de la ley española contra la violencia de género, en la que se inspiró<sup>239</sup>, y no por el designio de cambiar la política criminal.

En no pocos casos, el agravamiento de las penas, adicionalmente, tuvo una cuantía desproporcionada, conforme se demuestra con la información resumida en el Cuadro 39 sobre lo acontecido en nueve delitos elegidos al azar. Quizás el ejemplo más ilustrativo, o uno de ellos, de la efectiva presencia en el seno de la sociedad boliviana de esa corriente de opinión que, en la última década e incluso un poco antes, viene presionando para el endurecimiento del sistema penal se encuentra en el delito de "pornografía con niñas, niños o adolescentes", cuya pena máxima se elevó de seis (6) a dieciocho (18) años, con un intervalo de tiempo de apenas seis años entre una y otra decisión<sup>240</sup>.

En efecto, tal como sugiere la información del cuadro, la tesitura de las diecisiete leyes que vehicularon las reformas penales es semejante, naturalmente, unas con más intensidad que otras: el movimiento predominante avanza hacia el endurecimiento del régimen penal

---

recordar que al 31 de diciembre de 2005, es decir, al inicio del período estudiado, el Código Penal contenía 231 tipos penales. En ese momento el texto del Código original, promulgado en 1972, había soportado las modificaciones dispuestas por las leyes 1.768, de 10 de marzo de 1997, y 2.494 sancionada el 4 de agosto de 2003. Este texto reformado fue el que heredó Evo Morales en enero de 2006.

<sup>238</sup> Se trata del delito de "sustracción de un menor o incapaz", descrito en el artículo 246 del Código Penal, cuya pena fue reducida de entre cinco a diez años –según aparece en el texto ordenado por el Decreto Supremo 0667 de 2010– a un máximo de tres años por la Ley 348. Debe señalarse aquí, sin embargo, que el texto de la Ley Sustantiva, a diciembre de 2005, imponía la pena repuesta por la Ley 348.

<sup>239</sup> Ver la Ley Orgánica 1/2004 de "Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género", sancionada el 28 de diciembre de ese año y publicada en el BOE número 313 del 29 de diciembre.

<sup>240</sup> Este delito fue incorporado al Código Penal en enero de 2006 por la Ley 3.325, mientras que la Ley 263 data de julio de 2012.

boliviano, con una preocupante aproximación al llamado "derecho penal del enemigo"<sup>241</sup>, consubstanciado de manera extrema con la ideología de la seguridad ciudadana, aunque, en rigor de verdad, muy poco, casi nada, de los debates a que dan lugar corrientemente las tesis de Jakobs en otros países, ni de las temáticas involucradas en ellos, tienen presencia dinámica en la academia ni, menos, en la judicatura bolivianas.

<b>Cuadro 39. BOLIVIA: REFORMAS PENALES</b>				
<b>Cambios en la pena de reclusión</b>				
<b>Delito</b>	<b>Artículo Código Penal</b>	<b>Pena de reclusión</b>		<b>Ley reformatoria</b>
		<b>Anterior</b>	<b>Reformada</b>	
Malversación	144	1 mes a 1 año	3 a 8 años	004
Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas	150	1 a 3 años	5 a 10 años	004
Resoluciones contrarias a la Constitución y a las leyes	153	1 mes a 2 años	5 a 10 años	004
Prevaricato	173	2 a 4 años	5 a 10 años	004
Legitimación de ganancias ilícitas	185 Bis	1 a 6 años	5 a 10 años	170
Violación	308	4 a 10 años	15 a 20 años	348
Abuso sexual	312	1 a 3 años	6 a 10 años	348
Proxenetismo	321	2 a 6 años	10 a 15 años	263
Pornografía con niñas, niños o adolescentes	Ley 3.325	3 a 6 años	13 a 18 años	263

**FUENTE:** Ekaboración propia en base a las disposiciones legales.

Las variadas materias cubiertas por las diecisiete leyes analizadas demuestran, adicionalmente, que el derecho penal boliviano atraviesa por una fase de expansión importante, en la que nuevos bienes jurídicos pasaron a ser protegidos penalmente y, en consecuencia, diversas conductas quedaron criminalizadas, al mismo tiempo que otras figuras delictivas pre-existentes recibieron reglas más duras de punibilidad, aproximándose de ese modo, al menos parcialmente, a los procesos expansivos semejantes estudiados por Silva Sánchez<sup>242</sup>. Los denominados delitos de "cuello blanco", materia de las leyes 004, 037, 170 y 393, enfrentan hoy un régimen más severo; a través de la Ley 045 el racismo es ahora un área privilegiada por la política criminal, aunque ésta carezca de formalizaciones concretas; el patrimonio cultural y los animales se encuentran bajo protección penal, al calor de las leyes 530 y 700; la lucha para erradicar la violencia intrafamiliar y contra las

<sup>241</sup> La teoría del "derecho penal del enemigo", como se sabe, es una propuesta del jurista y filósofo alemán Gunther Jakobs, quien comenzó su conceptualización en 1985, mediante su ponencia al Congreso de los penalistas alemanes, intitulada "Criminalización en el estadio previo a la lesión de un bien jurídico", y la redondeó en su ensayo "Derecho penal del ciudadano y Derecho penal del enemigo", publicado en 2003 como parte del libro "Derecho penal del enemigo" conjuntamente con Manuel Cancio Meliá. Las referencias bibliográficas son: Jakobs, Günther, "Moderna dogmática penal. Estudios compilados", 2002 y Jakobs, Günther y Manuel Cancio Meliá, "Derecho Penal del Enemigo", 2003.

<sup>242</sup> Op. cit., pág. 25 y ss. Vid *supra* el marco teórico de esta tesis, pág. 89.

mujeres ha sido notoriamente redimensionada a través de las leyes 243 y 348, etc., etc. Un factor importante se dejó sentir en el contexto social y político de esta expansión penal, todavía crecientemente dinámico en nuestros días: las fuertes presiones sociales que pugnan por flexibilizar las garantías procesales, impulsos estos gestados a raíz de los esmirriados resultados de la reforma procesal penal, especialmente la retardación de justicia y el predominio de las modalidades conclusivas sintonizadas o funcionales con los acusados, todo lo cual fue dando pie a la aparición de la tendencia que apunta a la "revalorización del componente aflictivo de la pena"<sup>243</sup>, explicativa de la orientación dirigida a sancionar casi todos los delitos con penas privativas de libertad y a incrementar el tiempo de aislamiento de los reos apelando a las cárceles.

La aprobación de varias de esas leyes por otro lado, fue impulsada por hechos criminales particulares que impactaron la sensibilidad social, ese fue el caso, para citar sólo dos ejemplos, de las leyes 348 y 263, la primera impulsada después del asesinato de una periodista, y la segunda fue la respuesta coyuntural a las permanentes noticias, amplificadas por los medios de comunicación, sobre desapariciones de personas. Puede decirse, entonces, que la promulgación de la mayoría de esas diecisiete leyes, instrumento de la expansión penal, se orientó más por criterios populistas, o por meras convicciones ideológicas, que por decisiones razonadas de política criminal. En última instancia, esas leyes fueron la reacción de los tomadores de decisiones frente al fuerte sentimiento de inseguridad ciudadana que prima en la sociedad, acicateado por la ineficacia de la reacción penal a cargo de los servicios judiciales<sup>244</sup>.

La evolución de la matriz criminal boliviana parece confirmar la raigambre populista de las motivaciones que inspiraron la concepción e impulsaron la aprobación de gran parte de la expansión penal<sup>245</sup>, conforme sugieren las estadísticas policiales, resumidas en el Cuadro 40. Para la lectura de esta herramienta debe tenerse en cuenta que la Policía Boliviana opera a través de divisiones institucionales encargadas, cada una, de ciertos tipos de delitos. Hasta 2007 existían siete de estas grandes unidades operativas: la División de Homicidios, la de Delitos contra las Personas, Delitos contra Menores y Familia, Delitos contra la Propiedad, Delitos Económico-financieros, Delitos de Corrupción Pública y la División contra el Crimen Organizado y Operaciones Especiales. A estas reparticiones, en 2008 se añadió la División de Trata y Tráfico de Personas y, por otro lado, se creó la Plataforma de Atención

---

<sup>243</sup> Díez Ripollés, op. cit., página 83. Citado también en nuestro marco teórico, vid *supra* pág. 86.

<sup>244</sup> Dos ejemplos de este tipo de gestación legislativa son las leyes 004 y 170.

<sup>245</sup> Lamentablemente en este punto la investigación tropezó con un obstáculo insalvable: no existen en Bolivia estadísticas integradas, o siquiera compatibilizadas, entre la Policía Boliviana, el Ministerio Público y el Órgano Judicial. Debido a ello, se decidió trabajar en este punto con las estadísticas policiales, por ser las más apropiadas para visualizar la evolución histórica de la comisión de delitos, dejando constancia, por otro lado, que el Ministerio Público no cuenta con información similar confiable.

al Público como punto de ingreso de casos y mecanismo de resolución temprana de conflictos, y en 2012 comenzó a operar la División Anticorrupción, dispuesta dos años antes en la Ley 004.

Cuadro 40. BOLIVIA: CASOS ATENDIDOS POR LA POLICÍA BOLIVIANA Según Divisiones policiales y delitos (2006 - 2013)																
División policial - Delitos	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%
Contra la propiedad	11,844	28.0	13,308	28.0	15,837	30.1	15,517	28.0	14,935	23.5	15,052	23.4	17,292	24.0	18,174	24.3
Tráfico sustancias controladas	9,132	21.6	10,816	22.8	10,795	20.5	11,366	20.5	14,163	22.2	12,367	19.2	13,377	18.5	13,966	18.7
Contra las personas	7,843	18.6	9,420	19.8	7,540	14.3	7,342	13.2	9,409	14.8	10,138	15.7	11,043	15.3	11,900	15.9
Económico-financieros	4,015	9.5	3,732	7.9	3,793	7.2	4,550	8.2	5,531	8.7	6,260	9.7	7,467	10.3	6,974	9.3
Contra menores y familia	3,085	7.3	3,764	7.9	4,008	7.6	4,133	7.5	5,937	9.3	5,121	8.0	5,891	8.2	5,476	7.3
Corrupción pública	2,957	7.0	2,989	6.3	3,112	5.9	3,276	5.9	4,602	7.2	5,107	7.9	4,725	6.5	4,942	6.6
Homicidios	2,426	5.7	2,695	5.7	3,116	5.9	3,012	5.4	3,211	5.0	3,440	5.3	3,830	5.3	3,100	4.2
Contra crimen organizado y operaciones especiales	926	2.2	813	1.7	849	1.6	724	1.3	994	1.6	1,460	2.3	1,538	2.1	1,116	1.5
Anticorrupción													1,312	1.8	1,224	1.6
Trata y tráfico de personas					265	0.5	348	0.6	335	0.5	289	0.4	421	0.6	439	0.6
Plataforma de atención					3,250	6.2	5,174	9.3	4,565	7.2	5,145	8.0	5,276	7.3	7,328	9.8
<b>TOTAL</b>	<b>42,228</b>	<b>100</b>	<b>47,537</b>	<b>100</b>	<b>52,565</b>	<b>100</b>	<b>55,442</b>	<b>100</b>	<b>63,682</b>	<b>100</b>	<b>64,379</b>	<b>100</b>	<b>72,172</b>	<b>100</b>	<b>74,639</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaboración propia en base a datos oficiales recogidos en la Policía Boliviana.

Para proceder a la lectura de la información resulta imprescindible individualizar los principales delitos de los que se ocupan los distintos brazos operativos policiales:

- i. División Homicidios: homicidios, asesinato, parricidio, aborto, omisión de socorro, contagio venéreo, tentativas y otros.
- ii. Delitos contra las personas: lesiones, privación de libertad, daño contra la salud pública, amenazas, vejaciones y torturas, allanamiento, violación, abuso deshonesto, actos obscenos, corrupción de mayores, proxenetismo, discriminación y racismo, calumnias y otros semejantes.
- iii. Delitos contra menores y familia: bigamia, simulación de matrimonio, alteración de estado civil, sustracción de menor o incapaz, abandono de familia, abandono de mujer embarazada y de menores, violación, estupro, abuso deshonesto, rapto, proxenetismo, hurto, robo, etc.
- iv. Delitos contra la propiedad: hurto, robo, receptación abigeato, daño, sustracción de energía, otros.
- v. Delitos económico financieros: legitimación de ganancias ilícitas, falsificación de moneda, circulación de moneda falsa, falsificación de sellos y papeles valorados, incumplimiento de contrato, agio, evasión de impuestos, fraude comercial, estafa, estelionato, apropiación indebida, etc., etc.
- vi. Delitos de corrupción pública: peculado, malversación, cohecho, uso indebido de influencias, concusión, exacciones, soborno, prevaricato y otros semejantes.

- vii. División contra el crimen organizado y otras operaciones especiales: extorsión, secuestro, tráfico de menores, asociación delictuosa, organización criminal, sabotaje, sedición, terrorismo, etc., etc.
- viii. División contra la trata y tráfico de personas: además de los dos delitos mencionados en su nombre, corrupción, pornografía con menores, proxenetismo y los demás delitos mencionados en la Ley 263.
- ix. División Anticorrupción: uso indebido de bienes y servicios públicos, enriquecimiento ilícito, cohecho, peculado, malversación, beneficios en razón del cargo, omisión y falsedad en la declaración de bienes y rentas, concusión, exacciones, contratos lesivos al Estado, conducta antieconómica y los restantes ilícitos señalados en la Ley 004.
- x. Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN).

Con esta información explicativa y a los efectos de esta tesis, interesa extraer de los datos del cuadro algunas líneas de reflexión. Veamos la primera: en todos los años estudiados, los delitos más numerosos fueron los que atentaron contra la propiedad, aportando entre el 23% y el 30% del total anual; en el segundo lugar se ubicaron las acciones relacionadas con el tráfico de sustancias controladas con un pesos específico de entre el 18% y el 23% y en el tercer escalón de contribuyentes a la criminalidad estuvieron los ilícitos contra las personas, con una participación siempre superior al 13%. Vale decir que estas tres categorías de conductas desviadas acumularon, todos los años, más del 60% de los hechos delictivos atendidos por la Policía Boliviana. Consecuentemente, se constata que también en Bolivia la "delincuencia clásica", así aludida por Díez Ripollés<sup>246</sup>, mantuvo su rol protagónico en la criminalidad del país, antes, durante y después de la expansión penal.

La segunda línea de reflexión está asociada a los instrumentos legales emblemáticos de la década expansiva en lo penal, nítidos portadores del endurecimiento de las penas y de restricciones a los acusados. La Ley 004, dedicada a los delitos de corrupción pública, fue promulgada en marzo de 2010, data que nos sirve de parte aguas para analizar el desenvolvimiento de la tasa de crecimiento de esos crímenes. Entre 2006 y 2009, período previo a la existencia de la norma, la contribución de este subconjunto de delitos al total de conductas penalizadas fue menor al 7%, situación que se repitió, con minúsculas variantes, en el intervalo de tiempo posterior (2011 a 2013), cuando su aporte no superó el 8%. Estos datos claramente sugieren que las razones que llevaron a los actores políticos a endurecer las penas de este grupo de ilícitos no se inspiraron en la fenomenología criminal concreta del país.

---

<sup>246</sup> Op. cit., pág. 70.

Sobre la Ley 348 –otro de los instrumentos emblemáticos– es poco lo que puede analizarse porque, lamentablemente, no se dispone de información desagregada relativa a los más importantes tipos penales regulados por ella, sobre todo respecto al feminicidio. La información sobre este delito en los registros anteriores a 2013, año de vigencia de la ley, se encuentra subsumida en la cuantificación de los homicidios y asesinatos en general, carencia informativa esta que, por cierto, opuso un fuerte obstáculo a nuestra investigación. No obstante, es sabido que las grandes limitaciones pueden ser paliadas con recursos metodológicos heroicos, criterio con el que se decidió asumir el supuesto de que el 40% de todos los delitos registrados por la División de Homicidios fueron feminicidios<sup>247</sup>, lo que autoriza a sostener que los episodios violentos en los que mujeres perdieron la vida por el sólo hecho de serlo, representaron menos del 3% de la criminalidad total en todos los años estudiados.

A este dato puede añadirse la información disponible sobre las violaciones y estupro, ominosos crímenes violatorios de la libertad sexual de las mujeres, aunque, adoptando también un supuesto semejante al anterior: que todos los casos calificados como tales e informados por las divisiones de delitos contra las personas y contra menores y familia caen dentro de las tipologías reguladas por la Ley 348, lo que, por cierto, no es del todo evidente. De todos modos, de ser así, las series estadísticas pudieron ser las siguientes:

Violaciones: 2006 = 1.021, 2007 = 1.169, 2008 = 1.217, 2009 = 1.419, 2010 = 2.149, 2011= 1998 y 2012 = 2.293, lo que implica que en los años de mayor cuantía (2010 y 2012) su peso específico en la matriz de criminalidad fue del 3.4% y 3.2%, respectivamente.

Estupros: 2006 = 156, 2007 = 189, 2008 = 184, 2009 = 188, 2010 = 277, 2011= 227 y 2012 = 334, con un peso relativo muy pequeño, todos los años.

De manera que la información disponible sobre feminicidios y las ofensas más agresivas contra la libertad sexual tampoco muestra aumentos súbitos en la cantidad de estos ilícitos, con los que podrían explicarse los drásticos cambios introducidos por la Ley 348. Adquiere por ello fuerza expresiva recordar aquí que el resorte que impulsó la concepción y aprobación de esta ley fue el asesinato de una periodista, a manos de su esposo, policía por añadidura, suceso que impactó en la opinión pública por su propia significación y por la

---

<sup>247</sup> El siguiente razonamiento dio pie a ese supuesto: en 2012 la División de Homicidios informó de un total de 3.830 casos, de los cuales 2.050 fueron homicidios y asesinatos en sus diferentes modalidades, equivalentes al 54% del total. Con este dato, heroicamente se asume que el 40% de la sumatoria global configuraron casos de feminicidio, es decir la gran mayoría de los hechos en los que perdieron la vida seres humanos, dejando apenas el 14% restante para las otras muertes. Asumir esto, evidentemente constituye un recurso metodológico heroico.

atención prestada al hecho en los medios de comunicación, todos afectivamente vinculados con la víctima del repudiable crimen.

Trata y tráfico de personas y la presencia de organizaciones criminales activas son asuntos que, agendados cotidianamente por los medios de comunicación, vienen angustiando de manera permanente a las familias bolivianas, por lo que parece recomendable abrir la tercera línea de reflexión con estos temas. Siguiendo todavía los datos del Cuadro 40, resulta revelador que el conjunto de conductas desviadas atendidas por la División especializada en la trata y tráfico de personas de la policía haya aportado con menos del 1% del total de casos atendidos por la policía durante las gestiones anuales que median entre 2008 y 2013<sup>248</sup>. Si eso indicaban las estadísticas policiales, cabe preguntarse entonces ¿por qué, apenas seis años después de la Ley 3.325, se aprobó una nueva, la 263, cuya misión más importante fue endurecer las penas? Nuevamente, todo hace ver que el impulso legiferante arrancó, antes que de la *empiría* criminal, de la alarma social generada, en parte, por el efecto amplificador de los medios de prensa.

Tampoco sugieren otra cosa los datos entregados por la División encargada de la lucha contra el crimen organizado, puesto que los casos atendidos por los investigadores de esta unidad sólo llegaron al 2,3% del total nacional en el año de mayor actividad delictiva corporativa (2011).

Pero, volviendo al proceso de ensanchamiento del sistema penal, debe destacarse la presencia de otro vector que lo acompañó: los derechos e intereses de las víctimas ganaron en visibilidad, primero, y luego paulatinamente avanzaron hasta ubicarse en un primer plano. La reformada Constitución dio el primer paso reconociendo el derecho de las personas ofendidas por los ilícitos a ser oídas "*antes de cada decisión judicial*" y a ser asistidas gratuitamente por un abogado designado por el Estado en caso de insolvencia<sup>249</sup>. Un poco más adelante, en 2012, la Ley Orgánica del Ministerio Público, número 260, inscribió entre las obligaciones de los fiscales la de proteger los intereses y derechos de las víctimas y la de crear un "*programa permanente de atención integral a las víctimas y a sus familiares*"<sup>250</sup>, mandatos que, a la postre, se materializaron en la organización, dentro de su estructura institucional, de una unidad encargada de la protección de víctimas y testigos, y de una "*fiscalía especializada en atención a víctimas*"<sup>251</sup>. El avance *in crescendo* de la

---

<sup>248</sup> Estos delitos adquirieron especificidad en la Policía Boliviana a partir de 2008, dos años después de entrar en vigencia la Ley 3.325.

<sup>249</sup> Cfr. artículo 121, parágrafo II.

<sup>250</sup> Cfr. artículo 68.

<sup>251</sup> Los detalles de estas unidades del Ministerio Público boliviano se encuentran en los *links* siguientes:

<http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/index.php/icons/victimas-y-testigos> y en

<http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/index.php/icons/fevap>.

presencia de los intereses de las personas afectadas por los delitos se hizo patente, pocos meses después, en la Ley 263, que adoptó un capítulo íntegro con previsiones para la articulación de "*mecanismos de protección, atención y reintegración de víctimas*"<sup>252</sup>, y en la Ley 348, cuyo régimen proteccionista abarca ya dos capítulos<sup>253</sup>. Y el remate institucional del proceso de protagonización de los derechos de los sujetos pasivos de los crímenes se produjo cuando entró en vigencia la Ley 464, por cuyo intermedio se creó el "*Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima*", esta vez en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>254</sup>. Tal parece, por tanto, que es posible asimilar este proceso con el español y europeo, calificado por el profesor Díez Ripollés como de "*sustantividad de los intereses de las víctimas*"<sup>255</sup>, aunque debe hacerse con los recaudos que recomiendan las severas limitaciones infraestructurales y financieras de los servicios de justicia bolivianos.

No cabe duda, en la última década, las innovaciones penales avanzaron en la dirección del modelo penal de la seguridad ciudadana, al mismo tiempo que la praxis judicial, con el procedimiento penal garantista de por medio, se debate entre la retardación de justicia, la corrupción y el predominio, prácticamente en todas las fases del juicio penal, de las modalidades conclusivas agrupadas en el conjunto B, proclives o funcionales a los acusados.

Una interrogante estratégica anida en esta conclusión preliminar: ¿el decurso del sistema penal y su aproximación al modelo de la seguridad ciudadana implica que Bolivia debe abandonar, total o parcialmente, el modelo garantista?, dicho de otro modo, ¿ha llegado la hora de asumir en plenitud la ideología de la seguridad ciudadana en el sistema penal boliviano? La respuesta no puede ser sino negativa: el país no debe retroceder a prácticas judiciales violatorias de los derechos de las personas, ni a reglas que dejen de lado la naturaleza cognoscitiva y contradictoria del proceso penal. Esta definición debe quedar fuera de toda duda, lo que no quita, empero, que se le exija al sistema mayor efectividad, justicia pronta y protección real de los bienes afectados por las conductas desviadas. Con el garantismo sucede lo mismo que con la democracia: frente a sus defectos, a nadie se le ocurre, o debe ocurrírsele, volver atrás, a las prácticas pre-democráticas, sino, por el contrario, más y mejor protección de las personas frente al Estado, pero de todas las personas, no sólo, o especialmente, de los acusados, como al parecer está ocurriendo en Bolivia.

Para cerrar este subtítulo, dedicado a la evaluación de las innovaciones penales, sólo resta prestar atención a las previsiones organizativas de las leyes 004 y 348. La primera dispuso

---

<sup>252</sup> Cfr. artículo 28 y ss.

<sup>253</sup> Ver los artículos 24 y ss.

<sup>254</sup> Ley promulgada el 19 de diciembre de 2013.

<sup>255</sup> Op. cit. pág. 76. Ver también el marco teórico, *supra* pág. 86.



la creación de juzgados y tribunales de sentencia especializados en la sustanciación de los delitos de corrupción pública, los que, pocos meses después, fueron incorporados a la Ley 025 del Órgano Judicial, y, por otro lado, instruyó la apertura de despachos fiscales dedicados exclusivamente a perseguir y buscar la sanción de estos delitos<sup>256</sup>. Del mismo modo, la Ley 348, un poco más generosa todavía, convirtió a las oficinas judiciales que atendían hasta esos días los asuntos de violencia intrafamiliar y doméstica, en "*juzgados de instrucción (o cautelares) de materia contra la violencia hacia las mujeres*" y ordenó la apertura de juzgados y tribunales de sentencia en la misma materia<sup>257</sup>, inexistentes por entonces. Las restantes quince leyes de la expansión penal no contienen innovaciones en el área de dispositivos judiciales.

Pero, ¿por qué debe prestarse atención aquí a la obligación de crear nuevos juzgados y fiscalías por parte de los mandos ejecutivos del Órgano Judicial y del Ministerio Público?: sencillamente porque constituye una variable que debe ser tenida en cuenta en el análisis de la gestión de recursos humanos y en la evaluación financiera, materia de los dos subtítulos siguientes.

### **3.3.2. La gestión del capital humano.**

William Werther Jr. y Keith Davis, en su conocido libro sobre administración de recursos humanos, reproduciendo el lema de una corporación, destacan pertinentemente que los "*recursos materiales hacen las cosas posibles, pero las personas las convierten en realidades*"<sup>258</sup>, aserción ésta válida tanto positiva como negativamente. En nuestro campo un componente es el normativo –lo que dicen las leyes– y otro distinto es, o puede ser, lo que hacen los operadores de la justicia, aunque el óptimo consiste en que ambos componentes coincidan o se acerquen lo más posible.

En efecto, son los jueces y fiscales, antes que otros actores, díganse abogados y funcionarios auxiliares, los responsables de traducir en praxis judicial los principios del garantismo y la obligación estatal de garantizar "*el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones*"<sup>259</sup>. De ellos depende, en última instancia, la agilidad y transparencia de la justicia y, en sentido negativo, recae también en ellos, en medida importante, la responsabilidad de la retardación de justicia, de la corrupción y de facilitar la subordinación de la administración de justicia a poderes

---

<sup>256</sup> Ley 004, artículos 11 y 12.

<sup>257</sup> Cfr. artículo 68.

<sup>258</sup> Werther Jr., William y Keith Davis, "*Administración de recursos humanos. El capital humano de las empresas*", Edit. McGraw Hill, 2008, pág. 5.

<sup>259</sup> Constitución Política del Estado, artículo 115.II.

externos. Resulta obvio destacar que los resultados conseguidos, sean positivos o negativos, dependen también de la cantidad de operadores, de las condiciones en las que actúan y de su calidad, técnica y ética.

Más que importante, en consecuencia, resulta la gestión de los recursos humanos para los servicios de justicia, lo mismo que para el conjunto de la administración pública y las organizaciones empresariales privadas. El carácter estratégico de esta área fue puesta de manifiesto, a fines de los años 90's del siglo pasado y principios del actual, cuando se dejó de lado la idea de *recursos humanos* como rectora de la especialidad y se pasó a estudiar sus especificidades bajo la noción de "gestión del talento" o la de "capital humano"<sup>260</sup>, paradigmas que coinciden en señalar que es de tal magnitud la importancia de este factor de producción que no debe ser preocupación únicamente de la unidad administrativa encargada del personal de la entidad o empresa<sup>261</sup>. Su gestión debe ser integral y orientada en función de las competencias exigidas por los puestos que se necesita proveer, de manera que la permanencia en el servicio se subordine al desempeño. Una administración de esta naturaleza exige una planificación cuidadosa del área, que incorpore reglas claras para el reclutamiento, procedimientos precisos para identificar brechas de talento, desarrollo de liderazgos, oportunidades de capacitación, opciones de ascensos y traslados y, naturalmente, sueldos competitivos.

El anterior Consejo de la Judicatura entró en funciones a fines de los 90's, con fuerte influencia de su similar español, precisamente cuando en el mundo estaba cambiando el paradigma de la gestión de los recursos humanos. En ese marco y al margen de sus notorios defectos y de las constantes críticas que generó, los miembros del Consejo iniciaron el proceso de institucionalización de la Carrera Judicial y el desarrollo del régimen disciplinario, inexistentes hasta entonces en el país. Hacia 2004, la Carrera Judicial, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), había alcanzado un importante logro: al menos 110 jueces de Instrucción, primer escalón de la Carrera, habían sido reclutados después de vencer un curso de capacitación en el Instituto de la Judicatura, además del concurso de méritos y examen de oposición respectivos<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> Según Bill Kutik, en su reseña intitulada "Who First Called It 'Talent Management'", difundida por internet, habría sido Dave Watkins, fundador y CEO de *Softscape*, quien propuso por primera vez el nuevo enfoque (<http://web.archive.org/web/20120314053134/http://www.hrexecutive.com/HRE/story.jsp?storyId=79502486>). La idea de "capital humano" fue adoptada por un gran número de especialistas, entre los que destacan William Werther Jr. y Keith Davis, citados líneas atrás (vid nota marginal 258).

<sup>261</sup> En el Consejo de la Magistratura existe una Dirección Nacional de Recursos Humanos.

<sup>262</sup> Poder Judicial de Bolivia, "Memoria. Seis años de historia del Consejo de la Judicatura, 1998 – 2004", Edit. Judicial, Sucre, 2004, pág. 127. Al decir de este documento, a 2004, se encontraban incorporados a la Carrera Judicial 265 jueces instructores, 400 jueces de partido y 41 jueces agrarios (ver el cuadro de la pág.

Entre 2005 y junio de 2010, momento en que se promulga la Ley 025 del Órgano Judicial, éste, al igual que el conjunto del país y ante todo la ciudad de Sucre –sede de la conflictiva Asamblea Constituyente– entró en una suerte de interregno a la espera de las decisiones del recién instalado gobierno de Evo Morales y del desenlace de la intensa confrontación política desatada esos días. 2011 fue el año de las elecciones judiciales, que viabilizaron el inicio de labores de los nuevos órganos judiciales pocas semanas después. Al finalizar ese año, el Instituto de la Judicatura editó un documento dejando testimonio de que durante sus once años de labores ofertaron y desarrollaron ocho cursos de formación inicial para el ingreso a la Carrera Judicial, con un total de 274 profesionales egresados, de los cuales 255 fueron designados jueces instructores<sup>263</sup>. Lamentablemente, todo lo avanzado en este campo, así como los aportes del Instituto, volvieron prácticamente a fojas cero de 2012 en adelante<sup>264</sup>.

Esos los antecedentes más relevantes de la gestión del capital humano, cuya evaluación se decidió realizar a través de tres ejes analíticos: i) la cantidad de jueces y fiscales en el período de tiempo estudiado, con una mirada regional comparativa; ii) la relación entre recursos humanos y la agilidad de la justicia penal, proyectando escenarios prospectivos, y iii) el régimen disciplinario. Por lo anotado anteriormente, muy a pesar nuestro, la consideración de la Carrera Judicial tuvo que ser desechada.

### **3.3.2.1. Jueces y fiscales en el período 2006 – 2013.**

Interesa en este apartado identificar la cantidad de jueces y fiscales que operan en Bolivia, midiendo, al mismo tiempo, el peso relativo de los juzgadores públicos en materia penal dentro del universo total, lo que ayudará a comprender mejor el impacto de las decisiones adoptadas por estos administradores de justicia en la sociedad, todo en una perspectiva diacrónica. Esclarecidas las tendencias centrales de la gestión del capital humano,

---

130). Empero, cabe recordar también que, exceptuando a los 110 jueces instructores que pasaron el tamiz del Instituto de la Judicatura, antecesor de la Escuela de Jueces actual, estas incorporaciones a la Carrera dejaron muchas dudas flotando.

<sup>263</sup> Instituto de la Judicatura de Bolivia, "La formación judicial en Bolivia. Perspectivas de futuro", Edit. IJB, Sucre, 2011, Anexo I, pág. 240. Disponible en <http://www.bivica.org/upload/formacion-judicial.pdf>.

<sup>264</sup> A mediados de 2015, cuando se realizaba la investigación empírica de sustento de esta tesis, la Escuela de Jueces del Estado, que reemplazó al Instituto de la Judicatura, recién se aprestaba a implementar "la primera versión del Curso de Formación y Especialización Judicial", dejando en evidencia, de ese modo, el vacío que se apoderó de esta área en lapso 2011 – 2015, es decir, pérdida real de cinco largos años en el proceso de construcción de una judicatura profesional e independiente. Este dato se encuentra documentado en el "Informe de la Gestión 2015" del Tribunal Supremo de Justicia, publicado en enero de 2016, en momentos en que esta tesis estaba siendo concluida (ver pág. 91 del Informe).

compararemos, posteriormente, la posición de Bolivia respecto a los otros países de Iberoamérica.

Para facilitar el abordaje de este esencial asunto se construyó el Cuadro 41<sup>265</sup>, registrando en él la cantidad total de jueces, diferenciando los penales de los de las otras materias. La tabla separa también a los juzgadores públicos asentados en las nueve capitales de departamento y El Alto de aquellos otros que actúan en las provincias, distribución vinculada al tema del acceso a los servicios judiciales, tema muy apreciado por algunas agencias de la cooperación internacional y ONG's.

Destaca en el cuadro el hecho de que, entre 2006 y 2013, el número total de jueces aumentó en 75 nuevos despachos judiciales, pasando de 958 a 1.033, lo que implica un incremento del 7,8%. Comparada esta tasa de crecimiento con la de la población revela un rezago no desdeñable, dado que, en el mismo período, la base demográfica del país habría aumentado en, al menos, el 13%<sup>266</sup>. Este dato adquiere más relevancia todavía cuando se recuerda que la creación de las nuevas oficinas judiciales se debió más a los mandatos legales emitidos en ese período de tiempo (leyes 004, 025 y 348), que a la necesidad de cubrir el crecimiento vegetativo de la carga procesal. En efecto, fue en este intervalo de años que debían abrirse las oficinas de los jueces anticorrupción, de los competentes para conocer los casos de violencia de género y de los disciplinarios, lo que no sucedería sino hasta 2012 y sólo en el caso de estos últimos. En suma, todo parece confirmar que el crecimiento de la cantidad total de jueces en el país fue, ciertamente, mínimo.

Los datos del cuadro muestran asimismo que 2007, 2008, 2012 y 2013 fueron años en los que se registraron más movimientos en las dotaciones territoriales de despachos judiciales.

---

<sup>265</sup> Los datos de este cuadro fueron tomados de los anuarios estadísticos judiciales, al igual que el número de jueces cautelares, de sentencia y tribunales de sentencia asentados en los cuadros 2, 8 y 14, respectivamente (ver la columna "nj"). Las cifras, empero, no coinciden debido a que en esta última tabla se incluye a los jueces de ejecución penal y se contabilizan dos jueces técnicos por cada Tribunal de Sentencia, mientras que en los cuadros de desempeño no figuran los primeros y se registra la cantidad de tribunales (ver columna "n7") no los jueces que los integran. Por otro lado, dadas las dificultades materiales para discernir la carga de trabajo en materia penal de los jueces provinciales mixtos, en el Cuadro 41 pasaron a engrosar el subconjunto de "Otros". Finalmente, otro factor que debe tomarse en cuenta son las que nacen del hecho de que, exceptuando la información sobre la cantidad de juzgados, los anuarios estadísticos se basan en los informes individuales elaborados por todos y cada uno de los jueces del país, procedimiento en el que, ocasionalmente, se omiten, o pueden omitirse, los reportes no elaborados por diversas causas o enviados tardíamente.

<sup>266</sup> El censo nacional de población de 2001 determinó que en Bolivia existían 8.274.325 habitantes; once años después, en 2012, el nuevo censo registró a 10.059.856 personas, vale decir un 21.6% de incremento y una tasa anual de 1.96%. Por tanto, en los siete años que median entre 2006 y 2012 el crecimiento fue del orden del 13,7%.

Las celdas resaltadas con color amarillo destacan incrementos respecto al año anterior y las con color celeste, disminuciones.

Departamento		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
		Penal	Otros	Penal	Otros	Penal	Otros	Penal	Otros	Penal	Otros	Penal	Otros	Penal	Otros	Penal	Otros
Santa Cruz	TDJ	8	6	8	6	8	6	8	6	8	6	8	6	12	8	12	8
	Capital	39	51	40	51	40	52	40	52	40	53	40	53	40	56	44	57
	Provin.	14	52	12	54	12	54	12	54	12	54	12	54	12	54	12	56
La Paz	TDJ	12	14	12	14	12	14	12	14	12	14	12	14	10	14	10	14
	Capital	37	54	38	54	38	54	38	54	38	54	38	54	38	56	42	57
El Alto	Provin.	8	42	8	42	8	42	8	42	8	42	8	42	8	42	8	44
	Ciudad	18	28	18	28	20	28	20	28	20	28	20	28	21	29	22	29
Cochabamba	TDJ	12	6	12	6	12	6	12	6	12	6	12	6	12	6	12	6
	Capital	23	42	23	42	25	42	25	42	25	42	25	42	25	45	27	45
	Provin.	18	54	17	55	17	57	17	57	17	57	17	57	17	57	19	59
Potosí	TDJ	8	4	8	4	8	4	8	4	8	4	8	4	8	4	8	4
	Capital	10	20	10	20	10	21	10	21	10	21	10	21	10	23	12	23
	Provin.	10	42	10	42	10	42	10	42	10	42	10	42	10	42	10	44
Chuquisaca	TDJ	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6
	Capital	10	25	10	25	10	25	10	25	10	25	10	25	10	27	11	28
	Provin.	6	30	6	30	6	30	6	30	6	30	6	30	6	31	8	32
Oruro	TDJ	8	6	8	6	8	6	8	6	8	6	8	6	8	6	8	6
	Capital	12	23	12	23	10	25	10	25	10	25	10	25	10	27	12	27
	Provin.	6	19	4	20	4	20	4	20	4	20	4	20	4	20	4	22
Tarija	TDJ	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6
	Capital	10	21	10	21	10	21	10	21	10	21	10	21	10	23	11	23
	Provin.	13	22	14	21	13	22	13	22	13	22	13	22	13	22	14	24
Beni	TDJ	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6
	Capital	9	14	9	14	9	14	9	14	9	14	9	14	9	16	10	16
	Provin.	13	21	12	22	12	22	12	22	12	22	12	22	12	22	13	23
Pando	TDJ	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4
	Capital	9	10	8	10	8	10	8	10	8	10	8	10	8	13	8	12
	Provin.	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3
Total	TDJ	62	58	62	58	62	58	62	58	62	58	62	58	62	60	62	60
	Capital	177	288	178	288	180	292	180	292	180	293	180	293	181	315	199	317
	Provin.	88	285	83	290	82	293	82	293	82	293	82	293	82	293	88	307
GRAN TOTAL		958		959		967		967		968		968		993		1,033	

**FUENTE:** Anuarios estadísticos judiciales editados por el Consejo de la Judicatura (Magistratura). "TDJ"= Tribunal Departamental de Justicia. Hasta el año 2000 en materia penal los datos corresponden a jueces instructores, de partido y a los de sustancias controladas. A partir de 2001 incluye a los mismos funcionarios en calidad de liquidadores, más los nuevos juzgados cautelares, de sentencia, tribunales de sentencia y a los jueces de ejecución de sentencia. La categoría "Otros" engloba a los juzgados instructores y de partido en lo civil y familiar; a los de la niñez y adolescencia; trabajo y seguridad social, a los juzgados "coactivos fiscales y tributarios" y a los jueces agrarios. **En las provincias, además, aglutina a todos los juzgados mixtos, los cuales, como se sabe, atienden asuntos civiles, familiares y penales.** Los incrementos en "Otros" en 2012 se debe sobre todo a la creación de 21 juzgados disciplinarios.

En 2007, pese a que la matriz muestra varios movimientos, la cantidad de juzgadores públicos aumentó sólo en un despacho, consecuencia de que en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Beni y Pando se cerraron siete juzgados penales<sup>267</sup> y, al mismo tiempo, se abrieron otros tres, que fueron trasladados de las provincias a las cabeceras departamentales. Por otro lado, en materias no penales o convertidas en mixtas, se inauguraron seis oficinas, al mismo tiempo que desapareció una. En suma, ese año, la gestión del principal capital humano judicial consistió sobre todo en realizar movimientos

<sup>267</sup> En Santa Cruz y Oruro dejaron de trabajar dos y uno en los otros tres distritos.

territoriales, como, por ejemplo, en Santa Cruz donde se trasladó un juzgado penal de la provincia a la capital y un segundo de la misma materia asumió la condición de mixto o pasó a engrosar la columna "Otros" en la misma u otra provincia. En resultados netos, los juzgados criminales disminuyeron cuatro oficinas, en tanto que cinco nuevos juzgadores se sumaron en otras materias o se hicieron mixtos, de suerte que el saldo final fue el que señala el cuadro: apenas un juzgado adicional.

En la siguiente gestión, 2008, el aumento neto fue ligeramente mayor: ocho nuevos espacios jurisdiccionales se sumaron al número total de jueces; decimos neto porque paralelamente a la incorporación de once jueces, otros tres presenciaron el cierre de sus oficinas. Lo remarcable de este escenario es que los tres cesados eran juzgados penales y que siete de los inaugurados ese año tenían especialidades diferentes a la criminal o pasaron a ser mixtos. No obstante, algo positivo para nuestra materia quedó como saldo: la inclusión de dos jueces penales en la ciudad de Cochabamba y de otros dos en El Alto.

Después de estos movimientos transcurrieron tres años sin novedades importantes, hasta 2012 y 2013, cuando los responsables del Órgano Judicial elevaron la nómina de juzgadores públicos: en el último año del intervalo de tiempo estudiado, la cantidad total ascendió a 1.033, con un incremento, respecto a 2011, de sesenta y cinco (65) nuevos administradores de justicia. Sin embargo, son estos, precisamente, los años en los que, vigente ya la Ley 025 del Órgano Judicial y, con ella, el remodelado régimen disciplinario, no quedó otro camino que designar a los jueces encargados de aplicar este régimen, 21 en total. Incluyendo a estos últimos, 2012 fue escenario de la incorporación de 25 juzgadores en "Otros" que, vale la pena recordar, aglutina a materias no penales y a mixtos, y sólo uno en el área penal.

Y en el año 2013 las cifras muestran aperturas de oficinas y designaciones, por primera vez, favorables al campo penal, en el que 24 flamantes jueces habrían entrado en funciones, mientras que en la columna "Otros" del Cuadro 41 quedaron registrados 17 adicionales, más el cierre de un despacho. Los penalistas, así, recuperaron gran parte del terreno perdido frente a sus colegas de las otras materias, sin, empero, alcanzar el peso específico original, como veremos a renglón seguido.

La distribución de los jueces en las dos categorías del Cuadro 41, en el inicio y cierre del período de tiempo estudiado, respondió a las siguientes cifras: 2006, 327 jueces penales = 34,1% del total, y 631 "Otros" jueces = 65,9%; 2007, 323 penalistas versus 636 de otras materias, cuyas tasas eran 33,7% y 66,3%, respectivamente; en 2012 el peso relativo de los juzgadores en materia criminal había descendido al 32,7%, con un total de 325 jueces, en tanto que los 668 de las otras materias y de los juzgados mixtos llegaban al 67,3%. Y en 2013 mientras 349 jueces, el 33,8% del total, atendía exclusivamente asuntos criminales, los

restantes 684, es decir el 66,2%, sustanciaban las otras materias y/o se encontraban a cargo de órganos mixtos. En síntesis, a lo largo de los ocho años considerados, sólo un tercio de los administradores de justicia bolivianos tenía competencias originales en materia penal, relación que, en nuestros días, se mantiene sin modificación sustancial. Esta proporción, empero, disminuiría ligeramente si deflactáramos la cantidad de los "magistrados" penalistas por la vía de disminuir el cómputo de dos jueces técnicos por cada Tribunal de Sentencia, reponiendo así el enfoque de unidades jurisdiccionales.

Focalicemos ahora la distribución territorial de los jueces entre ciudades capital y provincias. En 2006, al inicio del intervalo de tiempo trabajado, 585 jueces y vocales de los tribunales departamentales de justicia tenían su sede en la capital de departamento y en El Alto, o lo que es lo mismo, el 61% del total (958); ocho años después, en 2013, estas proporciones se mantuvieron casi sin variación, puesto que de la sumatoria global de 1.033 administradores de justicia, 638 estaban asentados en las cabeceras de departamento, vale decir el 61.7%. Esta distribución territorial, en todo caso, guarda relación con los volúmenes de trabajo diferenciados de ambos tipos de sedes, tal como se desprende del siguiente cuadro:

<b>Cuadro 42. CARGAS PROCESALES POR TERRITORIO</b>								
<b>Ciudades Capital y Provincias (2006 - 2013)</b>								
TIPOS DE JUZGADOS	CARGAS PROCESALES PROMEDIO ANUALES							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Jueces cautelares</b>								
<b>Capitales</b>	1,277	1,404	1,586	1,890	2,138	2,225	2,781	2,544
<b>Provincias</b>	108	100	132	149	209	223	260	337
<b>Jueces de Sentencia</b>								
<b>Capitales</b>	250	278	264	330	354	344	338	380
<b>Provincias</b>	26	29	33	36	40	35	47	52
<b>Tribunales de Sentencia</b>								
<b>Capitales</b>	203	208	258	274	287	200	202	203
<b>Provincias</b>	78	83	95	108	123	117	113	127

**FUENTE:** Elaborado en base a los cuadros 2, 8, 14, 20, 26 y 31.  
Los datos de las capitales incluyen a la ciudad de El Alto.

A todas luces las cargas procesales de los jueces cautelares y de los jueces de sentencia capitalinos son incomparablemente más grandes que las de sus colegas asentados en las provincias. También lo son las de los tribunales de sentencia, aunque en proporciones menores. Se explica, entonces, por qué las grandes ciudades del país son escenario de una mayor concentración de oficinas judiciales<sup>268</sup>. No debe perderse de vista, empero, que estos son promedios nacionales y que las cifras departamentales vienen más matizadas,

<sup>268</sup> No debe olvidarse que esta afirmación debe ser matizada con los datos del Cuadro 19, que registra más jueces provinciales ejerciendo funciones cautelares, debido a que incluye a los mixtos (ver pág. 166).

especialmente en el caso de algunos de los tribunales de sentencia de las provincias cochabambinas, que operan con cargas procesales mayores que la de gran parte de los colegiados ciudadanos. Algo semejante sucede en Tarija y el Beni, aunque en proporciones más pequeñas.

Por todo lo dicho hasta aquí, dos elementos de juicio parecen mostrar fundamentos suficientes para ser asumidos como conclusiones preliminares: cierto descuido estatal en la atención prestada al campo penal dentro de la gestión del capital humano, por un lado, y por otro, la constatación de que los administradores judiciales parecen haber hecho de los juzgados mixtos una modalidad organizativa creciente, sobre todo en las provincias, lo que probablemente se explique no sólo por la baja carga procesal registrada en ellas, sino también debido a las restricciones financieras que enfrentan los servicios de justicia, tema que analizaremos en el subtítulo dedicado a la gestión financiera.

A estas alturas del análisis, algunas interrogantes pugnan por ser atendidas: ¿la cantidad de jueces existente en Bolivia es la requerida, dada su población?, ¿cómo se puede determinar si esa cantidad debe aumentar, en qué proporción y dónde? Para absolver estas preguntas se suele utilizar un indicador que, sin ser concluyente, arroja luces sobre el tema, consistente en comparar el número de jueces existente por cada 100.000 habitantes en un conjunto de países seleccionados menos o más aleatoriamente.

Antes de proceder a la lectura de la información del Cuadro 43 se hace necesaria una aclaración: en la investigación realizada con esta perspectiva comparatista, lamentablemente, no se encontraron fuentes debidamente documentadas, actualizadas y confiables. No obstante, tomando en cuenta el carácter únicamente referencial de esta información, se decidió utilizar el último informe publicado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), difundido en la web bajo el título de "*Reporte sobre la Justicia en las Américas 2008 – 2009*"<sup>269</sup> y el Informe "*Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia. América Latina*" de la Conferencia de Ministros de Justicia de los países iberoamericanos (COMJIB) de 2012, elaborado por la Dra. Sabela Oubiña Barbolla y Paz Martín Martín-Vegue<sup>270</sup>. De manera que el Cuadro 43 reproduce, con algunas modificaciones, los datos de estas dos fuentes sobre la cantidad de jueces que, por cada 100 mil habitantes, existían en la mayoría de los países iberoamericanos en los años 2008 y 2011.

---

<sup>269</sup> Disponible en [http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra\\_seccion39bb3.html](http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion39bb3.html).

<sup>270</sup> Publicado en <http://www.comjib.org/sites/default/files/INFORME%202012.pdf>.



<b>Cuadro 43. COMPARATIVO IBEROAMERICA</b>			
<b>Número de jueces por 100.000 habitantes</b>			
<b>N°</b>	<b>Pais</b>	<b>2011</b>	<b>2008</b>
1	Costa Rica	21.80	21.85
2	Uruguay	13.67	14.06
3	Argentina	12.32	
4	España	11.05	
5	Paraguay	10.01	
6	Colombia	9.67	11.72
7	Bolivia (1)	9,62	9.61
8	Chile	8.43	6.50
9	Ecuador	7.98	
10	Panamá	7.93	7.98
11	Perú (2)	8.30	8.30
12	Nicaragua	7.24	
13	Portugal	6.44	
14	Brasil	6.07	8.21
15	R. Dominicana	6.00	5.90
16	Honduras	4.88	
17	El Salvador	4.44	10.54
18	Venezuela	2.74	6.80
19	Guatemala	1.59	4.97
20	México	0.86	
<b>Promedio</b>		<b>7.97</b>	<b>9.70</b>

**Fuente:** 2008: CEJA, 2011: COMJIB

**(1):** COMJIB registra 8,36 para Bolivia en 2011 sin tener, empero, la cantidad de jueces para ese año.

**(2):** El informe de COMJIB, en 2011, asigna erróneamente al Perú 35.74 jueces por cada 100 mil habitantes.

Las cifras de la matriz enseñan que, en los dos años de la comparación, Bolivia contaba con 9,6 jueces por cada 100.000 habitantes, ubicándose en el séptimo lugar de un total de veinte países sujetos a comparación y en una posición mejor a la del promedio del conjunto, que en 2011 era de 7,97. De manera que la situación de los servicios de justicia bolivianos, con todo y graves problemas incluidos, no es de las peores de la región, lo que parece sugerir que las respuestas a sus debilidades y desafíos pueden ser adoptadas en el marco de condiciones menos adversas que las que priman en la mayoría de los estados iberoamericanos.

Debe acotarse aquí, sin embargo, que pese a la valiosa información referencial que entrega el Cuadro 43, el indicador utilizado sólo muestra algo así como fotografías superpuestas de un fragmento de los sistemas penales particulares, sin referencia a sus contextos, ni etiología. Debido a ello, respuestas verosímiles a las interrogantes abiertas párrafos atrás pueden encontrarse aplicando un modelo analítico que, correlacionando número de jueces

y carga procesal, ayude a medir la cantidad de juzgadores recomendada para las distintas circunscripciones territoriales. Veamos primero cuál la cobertura poblacional de los jueces bolivianos, comparada con la de los países de la región:

<b>CUADRO 44. CANTIDAD DE FISCALES</b>							
<b>Ciudades y provincias (2006 - 2014)</b>							
<b>DISTRITO</b>	<b>Área</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
<b>Santa Cruz</b>	Ciudad	68	72	71	72	73	87
	Provincia	19	20	21	20	19	25
	Total	87	92	92	92	92	112
<b>La Paz</b>	Ciudad	72	74	74	73	74	85
	El Alto	19	20	20	20	20	26
	Provincia	16	16	16	16	16	18
	Total	107	110	110	109	110	129
<b>Cochabamba</b>	Ciudad	46	47	47	47	47	55
	Provincia	29	25	24	25	25	29
	Total	75	72	71	72	72	84
<b>Potosí</b>	Ciudad	15	15	16	16	16	20
	Provincia	14	14	15	15	15	17
	Total	29	29	31	31	31	37
<b>Chuquisaca</b>	Ciudad	23	25	28	22	22	28
	Provincia	8	4	6	11	11	12
	Total	31	29	34	33	33	40
<b>Oruro</b>	Ciudad	16	16	16	16	16	22
	Provincia	2	2	2	2	2	4
	Total	18	18	18	18	18	26
<b>Tarija</b>	Ciudad	20	20	19	20	19	25
	Provincia	7	7	8	7	8	11
	Total	27	27	27	27	27	36
<b>Beni</b>	Ciudad	12	15	12	13	13	18
	Provincia	9	9	10	10	10	13
	Total	21	24	22	23	23	31
<b>Pando</b>	Ciudad	8	8	8	8	8	11
	Provincia					1	2
	Total	8	8	8	8	9	13
<b>TOTAL</b>	Ciudades	299	312	311	307	308	377
	Provincias	104	97	102	106	107	131
	Gran total	403	409	413	413	415	508

**FUENTE:** Información oficial de la Fiscalía General del Estado. En el año 2014, además de los 508 fiscales, existían otros 22 en la Fiscalía General del Estado.

Prestemos atención ahora a la información disponible sobre los agentes del Ministerio Público, entidad que carece de un sistema consolidado para el procesamiento de sus estadísticas institucionales. Debido a ello y porque fueron recogidos en diferentes

momentos y bajo administraciones distintas, los datos del Cuadro 44 deben ser asumidos con un alto nivel de provisionalidad<sup>271</sup>.

Con una dinámica parecida a la de los jueces, entre 2006 y 2010, probablemente hasta 2013, el aumento en la cantidad de fiscales fue mínimo, dado que pasaron de 403 a solamente 415 en ese lapso de tiempo, lo que implica una tasa de crecimiento de apenas el 2,9%, aún más baja que la de los administradores de justicia. No cabe duda que, hasta 2013, la gestión del capital humano en el Ministerio Público fue deficiente, cualquiera fuese su causa: severas limitaciones financieras, debilidad institucional y política de la entidad, ausencia de una política criminal en el país, etc. En todo caso, este virtual estancamiento en la incorporación de nuevo capital humano es uno de los factores que explica la elevada mora procesal en los despachos fiscales, detectada gracias a los cuadros 2, 8, 14 y 20<sup>272</sup>, resorte principal que, reafirmando lo dicho páginas atrás, condujo a la aprobación de la extraordinaria Ley 586 de "*Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal*".

El año 2014, empero, se registró una importante recuperación, no experimentada en la judicatura: la cantidad de fiscales asentados en los nueve departamentos ascendió a 508, e incluso a 530 si se añaden los 22 que laboraban en las dependencias de la Fiscalía General del Estado, entrañando ello una variación del 27,7% respecto a 2010. Este hecho, más la promulgación de la Ley 586 el mes de octubre, al parecer, marcan el momento en que los actores políticos e institucionales toman, finalmente, conciencia de que la reforma procesal penal hace aguas por todos lados, obligándole a Evo Morales a anunciar, durante la inauguración del año judicial, los primeros días de 2015, la "pronta" realización de una cumbre social para encarar la "*revolución de la justicia*".

---

<sup>271</sup> Las cifras de los años 2006 a 2010 nos fueron facilitadas en el primera mitad de 2011, antes de la designación del actual Fiscal General y de su equipo, y las de 2014, a fines de la misma gestión, oportunidad en la que se nos indicó que la entidad no contaba con datos confiables sobre las gestiones anteriores, razón por la que en el cuadro no figuran los años 2011 a 2013. La información de 2014, además, se recibió en cifras globales, sin discriminar los fiscales ciudadanos y provinciales, de suerte que la desagregación que se muestra en el cuadro debe ser tomada como estimativa, en función del recorrido de los años anteriores y de los indicadores de desempeño de las ciudades y provincias.

<sup>272</sup> Vale la pena recordar aquí que, según los datos del Cuadro 2B, a diciembre de 2013, en las capitales de departamento y El Alto se habían acumulado ya en poder de los fiscales 281.693 casos, estancados en la fase preliminar (vid *supra* pág. 108), a los que deben añadirse los 41.156 retenidos por sus pares provinciales, en la misma etapa procesal (vid Cuadro 20, *supra* pág. 172). A fines de 2015, el Fiscal General del Estado informó al país, en su "rendición pública de cuentas", que, a julio de ese año, se habían inventariado 303.089 casos paralizados en las oficinas fiscales de todo el país, monto este que, con variantes, coincide con nuestras mediciones estadísticas (informe disponible en: [http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plublicaciones/Presentacin\\_2015.pdf](http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plublicaciones/Presentacin_2015.pdf)).

Volvamos, empero, al Ministerio Público, del que nos resta analizar todavía la distribución territorial interna de los acusadores públicos y su evolución en el tiempo. En el año inicial del período estudiado, del total de 403 fiscales, el 74% de ellos, vale decir 299, tenían sus oficinas en las capitales de departamento y en El Alto, en tanto que los restantes 104 estaban territorialmente referenciados en las provincias. Ocho años después, en 2014, esta proporción no había variado en nada, puesto que 377 fiscales del total de 508, con un peso específico también del 74%, tenían como principal teatro de operaciones las capitales de departamento. Estos datos confirman, por tanto, la evidencia entregada por las estadísticas judiciales sobre la mayor concentración de operadores de justicia en los principales centros urbanos del país, *factum* este que, según constatamos páginas atrás, es una consecuencia de la mayor carga procesal urbana, explicada, a su vez, por las también superiores concentraciones poblacionales en las cabeceras departamentales.

<b>Cuadro 45. COMPARATIVO IBEROAMERICA</b>			
<b>Número de fiscales por 100.000 habitantes</b>			
<b>N°</b>	<b>Pais</b>	<b>2011</b>	<b>2008</b>
1	El Salvador	26.78	
2	Perú	13.26	8.77
3	Venezuela	10.82	
4	Costa Rica	10.52	8.48
5	Colombia	9.34	7.93
6	Guatemala	8.81	8.99
7	R. Dominicana	6.82	9.22
8	Panamá	6.38	2.53
9	Honduras	6.27	
10	Bolivia (1)	5.30	4.39
11	España	4.89	
12	Nicaragua	4.41	4.58
13	Paraguay	4.32	
14	Uruguay	3.75	3.80
15	Chile	3.73	3.80
16	México	3.26	
17	Ecuador	2.90	3.03
18	Argentina (MPF)	0.92	
19	Brasil	0.44	
	<b>Promedio</b>	<b>7.00</b>	<b>5.96</b>

**Fuente:** 2008: CEJA, 2011: COMJIB

(1): COMJIB registra para Bolivia 6.51, con el supuesto, tomado del CEJA, que en 2008 existían en el país 661 fiscales, dato erróneo. Los indicadores que aparecen en el cuadro fueron recalculados en base a nuestra información.

Y ¿cuál fue la cobertura poblacional de los fiscales bolivianos, comparada con la de sus homólogos de los distintos países de la región? Veamos que nos dicen las cifras del Cuadro 45, recordando las observaciones realizadas a las dos fuentes que lo nutren. Entre 2011 y 2013 en Bolivia operaban no más de 5,3 acusadores públicos por cada 100 mil habitantes<sup>273</sup>, cantidad ésta más baja que el promedio de la región, patrón de comparación que, empero, subiría si se excluyeran a los fiscales argentinos y brasileros, países en los que no se tomó en cuenta al total de acusadores existente, es decir, federales más estatales, sino únicamente a los primeros<sup>274</sup>. Sea como fuere, los datos de la perspectiva comparatista confirman las conclusiones sugeridas por la información interna, evaluada párrafos atrás.

### **3.3.2.2. Capital humano, retardación de justicia y escenarios prospectivos.**

Con el respaldo de todo lo analizado hasta este punto de la tesis, resulta obvio señalar que son múltiples las causas que intervienen en la configuración de los escenarios caracterizados por elevada y permanente mora judicial, entre ellos, defectos de diseño en la normativa procesal, sesgos en la aplicación práctica de ésta, déficits organizacionales, infraestructurales y tecnológicos, además de las deficiencias en la gestión del capital humano.

Manteniendo siempre esta visión integral sobre la etiología de la retardación de justicia, analizaremos a continuación la relación de ésta con el capital humano privilegiando dos dimensiones: primero, visualizaremos los vínculos entre las elevadas tasas de retención judicial de la justicia penal boliviana y la distribución geográfica de los principales operadores de justicia, y luego completaremos el estudio presentando el modelo analítico que nos permita contestar, con cierta precisión, las preguntas sobre si *¿la cantidad de jueces existente en Bolivia es la requerida, dada su población? y ¿cómo se puede determinar si esa cantidad debe aumentar, en qué proporción y dónde?*, cuyas respuestas sólo merecieron una aproximación a través del enfoque comparatista.

La relación entre capital humano y mora judicial, en realidad, no es sino otro ángulo de los vínculos entre carga procesal y velocidad de la justicia, ya abordada páginas atrás<sup>275</sup>. Lo es porque, obviamente, el capital humano es el depositario de la carga procesal. Con esa perspectiva, se enjuició la hipótesis del CNDESJB de que la lentitud judicial se debería a la

---

<sup>273</sup> Este dato es resultado de utilizar, en el cálculo, la cantidad cierta de fiscales de 2014 y el total de población del censo de 2012. En la realidad el indicador, probablemente, era un poco menor, dado que en 2011 no existía todavía el número de fiscales aplicado, menos todavía los 661 computados por COMJIB – CEJA, aunque, por supuesto, la población era asimismo ligeramente menor que la del censo 2012.

<sup>274</sup> Excluidos Argentina y Brasil, el promedio del cuadro asciende a 7,74 fiscales por cada 100 mil habitantes, escenario en el que Bolivia ocuparía el 10° lugar entre 17 participantes.

<sup>275</sup> *Supra* páginas 228 y ss.

elevada carga procesal de los fiscales y jueces penales, misma que fue contrastada con las evidencias empíricas, llegando a la conclusión de que *“la atribución de condición de causa determinante a la carga procesal respecto del nivel de retención judicial debe ser relativizada”*<sup>276</sup>, dado que esa tesis resultaba tendencialmente válida, en las tres fases de los juicios penales, únicamente para los jueces de las capitales del eje geográfico central, mas no así para los juzgadores de las otras capitales y menos para los de las provincias de casi todo el país. Lo que es más, las evidencias muestran que, por ejemplo, en la fase II de los juicios, los administradores de justicia de las ciudades de Cochabamba y El Alto, en 2011, registraron elevada mora con carga procesal baja y, a la inversa, el desempeño de los jueces de las provincias cochabambinas fue encomiable, puesto que con elevada carga procesal se anotaron bajos niveles de retención judicial. En síntesis y sin ánimo de ser reiterativos, debe evitarse el razonamiento lineal que conduce a la pretensión de solucionar la asociación entre elevada carga procesal y elevada mora judicial simplemente creando más juzgados, es decir, aumentando el capital humano.

No obstante, esta afirmación no desconoce que en el caso de los fiscales y jueces del eje geográfico central (Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y El Alto) sí se cumple la hipótesis de que la retardación de justicia en esas grandes ciudades, con algunas excepciones, está asociada a elevadas cargas procesales. Y debe ponerse también en tapete el hecho de que cerca al 40% de la población total del país tiene su domicilio en estas cuatro ciudades<sup>277</sup>. De manera que la notoria lentitud de la justicia penal boliviana, medida y expresada a través de las elevadas TRJ nacionales anuales en las tres fases procesales, sobre todo en la primera y en la del juicio propiamente<sup>278</sup>, es resultado de un paralelograma de fuerzas multidimensional, incluida la excesiva carga procesal, que ralentiza las actividades de los órganos jurisdiccionales del eje geográfico central.

Por ello, conviene visualizar mejor la distribución territorial de los jueces penales y de los juicios por ellos tramitados, separando las cifras del eje geográfico central de las del resto del país. El objetivo de este esfuerzo analítico apunta a identificar el peso específico de los jueces de esas cuatro grandes ciudades en el conjunto total y, al mismo tiempo, el aporte de los casos de desviación penal por ellos judicializados a la criminalidad total del país. El Cuadro 46 proporciona esta doble información, es decir, la distribución geográfica de los jueces, por un lado, y la distribución territorial de los juicios, por otro, en ambos casos desagregando la información del eje central de la que corresponde al resto del país. Buscando facilitar la visualización de las relaciones y, también, minimizar el tedio que,

---

<sup>276</sup> Idem pág. 229.

<sup>277</sup> Vid *supra* el Cuadro 1, página 93.

<sup>278</sup> Ver los cuadros 2 y 36 en las páginas 96 y 97 y 221 y 222 *supra*.

inevitablemente, acompaña a la lectura de las grandes matrices repletas de números, se decidió concentrar el foco de análisis en los cuatro años que separan a 2010 de 2013.

Dos constataciones pueden desgranarse de los datos del Cuadro 46: el 60% de los jueces penales del país conocen y resuelven casos en el ámbito de las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, El Alto y La Paz, es decir, 6 de cada 10 jueces ejercen jurisdicción en esas sedes. Así, por ejemplo, remitiéndonos sólo a un año, en 2013, del total de 349 juzgadores públicos en materia criminal, 208 tenían sus despachos en el eje geográfico integrado por esas cuatro urbes.

Por el lado de los juicios criminales, alrededor de cinco sextos (5/6) de ellos, o para ser más precisos, entre el 80% y el 83% de los procesos judiciales, en la fase I y en los juzgados y tribunales de sentencia, fueron sometidos a la jurisdicción de dichos órganos judiciales. En la fase II, en cambio, la concentración de casos disminuyó un tanto, sin por ello dejar de ser definitiva. En esta etapa, entre el 60% y el 66% de los procesos criminales quedó radicado en el corredor geográfico central.

<b>CUADRO 46. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE JUECES Y JUICIOS</b>								
<b>Eje geográfico central y resto de departamentos (2010 - 2013)</b>								
<b>Concepto</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>
<b>Distribución geográfica de jueces</b>								
Eje geográfico central	192	59.3	192	59.3	195	60.0	208	59.6
Resto departamentos	132	40.7	132	40.7	130	40.0	141	40.4
Total	324		324		325		349	
<b>Distribución geográfica de juicios</b>								
<b>Fase I</b>								
Eje geográfico central	103,633	80.2	98,706	76.7	135,519	80.1	166,188	79.7
Resto departamentos	25,607	19.8	29,987	23.3	33,737	19.9	42,329	20.3
Total	129,240		128,693		169,256		208,517	
<b>Fase II</b>								
Eje geográfico central	13,816	66.8	10,384	60.3	14,735	66.0	20,225	62.5
Resto departamentos	6,854	33.2	6,827	39.7	7,593	34.0	12,144	37.5
Total	20,670		17,211		22,328		32,369	
<b>Jueces de Sentencia</b>								
Eje geográfico central	9,569	82.0	9,130	80.5	8,667	77.7	10,407	80.6
Resto departamentos	2,107	18.0	2,213	19.5	2,494	22.3	2,509	19.4
Total	11,676		11,343		11,161		12,916	
<b>Tribunales de Sentencia</b>								
Eje geográfico central	9,270	89.5	6,213	86.1	6,901	92.4	6,712	84.6
Resto departamentos	1,083	10.5	999	13.9	569	7.62	1,226	15.4
Total	10,353		7,212		7,470		7,938	

FUENTE: Elaborado en base a los datos de los cuadros 2, 5, 8, 14 y 41.

Queda demostrado así que existe un desfase no desdeñable entre el peso específico de los juzgadores penales del eje central y el grado de concentración en sus manos de los hechos desviados judicializados en el país, dado que sumando el 60% del total de jueces penales, se ven obligados a conocer y tramitar el 80%, y aún más, de los juicios criminales.

Parece claro, por todo ello, que sin perder de vista la relatividad de los nexos causales que vinculan carga procesal y agilidad de la justicia, hay que prestarle cuidadosa atención a la relación entre retardación de justicia y capital humano en el ámbito de las cuatro ciudades bolivianas más grandes.

Ahora bien, con estos nuevos *inputs* podemos replantear las interrogantes que todavía esperan una respuesta más elaborada: *¿la cantidad de jueces existente en Bolivia es la requerida, dada su distribución geográfica y la población del país? y ¿cómo puede determinarse si esa cantidad debe aumentar, en qué proporción y dónde?* Para absolver estas cuestiones, repetimos lo dicho páginas atrás, se necesita concebir un modelo analítico que nos permita, en base a los elementos de juicio hasta aquí recogidos, visualizar si la cantidad actual de jueces y su distribución territorial corresponden a la carga procesal involucrada, sabiendo que detrás de ésta late la presión de la base poblacional de las distintas circunscripciones territoriales.

El diseño del modelo es sencillo porque fue concebido sólo como un ejemplo de la utilidad de este tipo de herramientas, de manera que las autoridades judiciales pueden diseñar modelos más complejos y sofisticados. Los supuestos de este ejercicio son los siguientes:

- i. La elevada TRJ de los jueces asentados en las cuatro urbes del eje geográfico central presiona hacia arriba el nivel de la mora procesal del conjunto del país.
- ii. La elevada carga procesal de los jueces penales del eje La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz es una de las principales causas de la retención judicial en esas ciudades, por tanto, se necesita reducir esos volúmenes de trabajo.
- iii. Los despachos judiciales de las capitales no comprendidas en el eje geográfico central atienden, como regla general, una carga procesal menor que la de sus colegas de las cuatro grandes urbes.
- iv. Se asume como política organizacional la necesidad y conveniencia de tender a la homogeneización de las cargas procesales en todo el país, lo que permitirá desahogar los despachos hoy congestionados procesalmente. Esta homogeneización puede conseguirse identificando una carga procesal promedio ideal ubicada entre las cumbres del eje geográfico central y los valles de las restantes capitales del país.



- v. Se utiliza el promedio nacional de las cargas procesales de los jueces de las nueve capitales de departamento y El Alto (cppn) como factor de ajuste y normalización de la curva de la carga procesal del conjunto de ciudades involucradas. En este cálculo se decidió acotar el intervalo de tiempo al cuatrienio 2010 – 2013 por ser más próximo a la realidad actual, marcada por las incorporaciones de jueces registradas en 2912 y 2013.

Con estos supuestos, ya en la operativa, se identifica el promedio del total de juicios radicados en los despachos judiciales de cada una de las circunscripciones territoriales, en este caso ciudades (ptjc). Luego se calcula la razón entre estos ptjc particulares y la cppn, operación que permite estimar la cantidad óptima ideal de jueces penales necesarios para atender los volúmenes de trabajo propios de cada circunscripción. Finalmente, el número óptimo ideal de jueces así estimado se compara con los existentes ahora, identificándose así cuántos nuevos juzgados deberían crearse o, en su caso, cuántos estarían operando hoy sin la suficiente justificación.

Presentamos a continuación las tablas que resumen los resultados de los cálculos realizados para estimar las cantidades óptimas de jueces cautelares y de sentencia y de los tribunales de sentencia.

<b>TABLA 3. JUZGADOS CAUTELARES</b>			
<b>Cantidad óptima estimada de jueces</b>			
<b>CIUDAD</b>	<b>Número actual</b>	<b>ptjc/ cppn</b>	<b>Variac.</b>
Santa Cruz	16	23	7
La Paz	12	12	0
El Alto	7	8	1
Cochabamba	9	9	0
Sucre	4	3	-1
Tarija	4	2	-2
Oruro	5	2	-3
Potosí	5	1	-4
Trinidad	3	3	0
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>-1</b>
<b>cpp nac. 10-13</b>	<b>2,422</b>		

ptjc = promedio del total de juicios de la ciudad.  
 cppn = carga procesal promedio nacional.

El ejercicio realizado para los jueces cautelares muestra que la carga procesal promedio de los jueces penales en el cuatrienio 2010 – 2013 fue de 2.422 juicios, en función de la cual se estimaron las cantidades de jueces idealmente necesarias para atender, en condiciones

relativamente homogéneas, las cargas procesales reales en cada ciudad. El resultado indica que deberían crearse siete nuevos juzgados cautelares en la ciudad de Santa Cruz y uno en El Alto y, en sentido contrario, el modelo permitió identificar que en Sucre, Tarija, Oruro y Potosí hoy estarían operando diez (10) despachos judiciales con cargas procesales por debajo del promedio homogeneizador. En síntesis, con ese nivel de carga procesal y suponiendo que siete juzgados pueden ser transferidos a Santa Cruz y uno a El Alto desde las otras ciudades, no existiría demanda insatisfecha de jueces instructores en lo penal en el país, vale decir que los problemas actuales responden más bien a deficiencias organizativas.

Veamos ahora los resultados para los jueces de sentencia. Los 33 juzgados de sentencia existentes en el país deberían trabajar con una carga procesal promedio de 287 juicios cada uno. Conseguido este dato se procedió a identificar la carga procesal promedio de los jueces de cada una de las diez ciudades, así como la cantidad recomendada de jueces para sustanciar esa carga. El resultado final, como en el caso anterior, se lee en la última columna de la derecha: para mejorar las condiciones de trabajo en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz deberían abrirse en ellas cinco, tres y un juzgado de sentencia, respectivamente, en tanto que en El Alto, Sucre, Oruro y Trinidad, al parecer, estaría operando un juzgado supernumerario en cada ciudad. El ejercicio demostró, en suma, que el país sí tiene demanda insatisfecha en este tipo de órganos jurisdiccionales.

<b>TABLA 4. JUZGADOS DE SENTENCIA</b>			
<b>Cantidad óptima estimada de jueces</b>			
<b>CIUDAD</b>	<b>Número actual</b>	<b>ptjc/ cppn</b>	<b>Variac.</b>
Santa Cruz	8	13	5
La Paz	6	7	1
El Alto	4	3	-1
Cochabamba	5	8	3
Sucre	2	1	-1
Tarija	2	2	0
Oruro	2	1	-1
Potosí	2	2	0
Trinidad	2	1	-1
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>39</b>	<b>6</b>
<b>cpp nac. 10-13</b>	<b>287</b>		
ptjc = promedio del total de juicios de la ciudad.			
cppn = carga procesal promedio nacional.			

Analicemos, por último, las consecuencias de la aplicación del modelo a los tribunales de sentencia. En este caso los resultados del modelo son por demás sugerentes. La carga

procesal promedio de los 37 tribunales de sentencia existentes en las diez ciudades, entre 2010 y 2013, fue de 223 juicios; dicho de otro modo, es esta la cantidad de juicios que debió haber atendido cada uno de los tribunales para encontrarse todos en condiciones homogéneas. Aplicado este factor de ajuste a cada una de las ciudades, resulta que en la ciudad de Santa Cruz estaban operando tres tribunales con cargas procesales por debajo de este promedio y, lo que es peor aún, todos los juzgados de Sucre, Potosí y Trinidad se encontraban en la misma situación<sup>279</sup>. Lógicamente, no podrían cerrarse todos estos tribunales, pero está claro que, de ninguna manera, se justificaba la existencia de dos en cada una de estas ciudades.

<b>TABLA 5. TRIBUNALES DE SENTENCIA</b>			
<b>Cantidad óptima estimada de juzgado</b>			
<b>CIUDAD</b>	<b>Número actual</b>	<b>ptjc/cppn</b>	<b>Variac.</b>
Santa Cruz	9	6	-3
La Paz	8	14	6
El Alto	5	6	1
Cochabamba	5	7	2
Sucre	2	0	-2
Tarija	2	2	0
Oruro	2	1	-1
Potosí	2	0	-2
Trinidad	2	0	-2
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>0</b>
<b>cpp nac. 10-13</b>	<b>223</b>		
ptjc = promedio del total de juicios de la ciudad.			
cppn = carga procesal promedio nacional.			

¿Cuál el producto final entregado por el modelo?: asumir que las soluciones a las debilidades y problemas de los tribunales de sentencia debían, y quizás todavía deben, ser pensadas por el lado de elevar los estándares en la gestión del capital humano, desechando la hipótesis de crear nuevos juzgados para combatir la mora judicial, puesto que no existía en el país, y probablemente no exista todavía, demanda insatisfecha de ese tipo de órganos jurisdiccionales, al menos no con el nivel de cppn prevaeciente en ese cuatrienio.

<sup>279</sup> Los datos del Cuadro 14 (*supra* pág. 152 y 153), efectivamente, confirman esta situación: los jueces de Sucre tuvieron las siguientes cargas procesales anuales promedio: 2010 = 69 juicios, 2011 = 29, 2012 = 28 y 2013 = 27. Sus colegas de Potosí atendieron, en los mismos años, 78, 77, 23 y 22 juicios, respectivamente, al mismo tiempo que los de Trinidad tramitaron solamente 54, 26, 12 y 7 casos en cada uno de los años indicados. Vale la pena enfatizar que estas cargas procesales son anuales.

Es innegable que los productos alcanzados gracias a la aplicación del modelo son positivos y hasta reveladores, razón por la que resulta recomendable aplicarlo también, o proceder al diseño de un modelo matemático semejante para evaluar la cantidad, distribución y ubicación de los órganos jurisdiccionales penales de las provincias, lo mismo que para realizar una evaluación parecida en el Ministerio Público y, por supuesto, en las otras materias. Debe dejarse dicho aquí, además, que la versatilidad de este tipo de instrumentos es tal que, por ejemplo, con sólo modificar la cppn se pueden identificar diferentes niveles de demanda institucional. En lo que a esta tesis post-gradual concierne, creemos que lo hasta aquí desarrollado resulta suficiente.

### **3.3.2.3. Régimen disciplinario**

La misión estratégica del régimen disciplinario judicial, así como del que impera en el Ministerio Público, tiene tres objetivos inconfundibles: preservar y fortalecer la ética institucional; reprimir la arbitrariedad, negligencia e incluso la corrupción de jueces y fiscales, y contribuir a las tareas dirigidas a eliminar la retardación de justicia. Con estas miras, la creación e implementación del régimen disciplinario judicial fue parte de las reformas de los años 90's.

En la práctica, el sistema disciplinario judicial comenzó a operar en Bolivia entre 1998 y 1999, de suerte que, hasta 2014, cuando se realizó la investigación que sustenta a este documento, tenía una vigencia de sólo dieciséis años. Dos períodos deben diferenciarse en esta corta historia: el primero, de naturaleza enteramente administrativa, tuvo vigencia hasta 2010<sup>280</sup>, y el segundo, caracterizado por la creación de una jurisdicción disciplinaria, sobreviene con la Ley 025 del Órgano Judicial, pero inicia su vigencia práctica en 2012. Por los cambios sustanciales introducidos en el régimen, lo recomendable parece ser prestarle más atención a la información disponible de este segundo período, cuya sistematización aparece en el Cuadro 47.

---

<sup>280</sup> En otro momento y lugar nos tocó cuestionar firmemente los defectos del régimen disciplinario primigenio. Ver Böhrh, Carlos, "Reingeniería Constitucional en Bolivia....", pág. 135 y ss.

CUADRO 47. BOLIVIA: RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL													
Denuncias y procesos disciplinarios (2010 - 2013)													
Años	DENUNCIAS							PROCESOS DISCIPLINARIOS					
	Pendient. año anterior	Denunc. nuevas	Total denunc.	Rechaz. Sobres. Otros	Procesos Disciplin.	%	En trámite	Probadas	%/den.	Improbadas	Concl. ext. Apelac. Otros	En trámite	Total procesos
2006	906	1,736	2,642	1,133	176	6.7	1,333	108	4.1	52	16		176
2007	972	2,273	3,245	1,937	298	9.2	1,010	248	7.6	50			298
2008	400	2,118	2,518	1,700	522	20.7	296	286	11.4	43	11	182	522
2009	296	2,996	3,292	1,550	633	19.2	813	334	10.1	56	14	229	633
2010	813	3,812	4,625	2,181	953	20.6	678	421	9.1	76		456	953
2011													
2012		2,258	2,258	1,368	242	10.7	648	71	3.1	87	84		242
2013	680	1,826	2,506	1,340	695	27.7	471	206	8.2	332	157		695
<b>TOTAL</b>		17,019	21,086	11,209	<b>3,519</b>	16.7		1,674	7.9	696	282		<b>3,519</b>

FUENTE: Anuarios estadísticos judiciales de 2006 a 2013.  
2011 fue el año de transición al nuevo régimen disciplinario. No se designaron oportunamente a los jueces disciplinarios.

Sin desmentir la pertinencia de privilegiar el segundo período, cabe prestar atención, simplemente como referencia, a algunos resultados del primer período: hasta 2010, el sistema había sustanciado un total de 4.057 procesos disciplinarios, de los cuales 2.582 fueron tramitados entre 2006 y 2010, arrojando como resultado positivo un total de 1.397 casos declarados probados y, en consecuencia, sancionados los responsables, con un peso relativo igual al 54% de los procesos, pero sólo del 8.5% del total de denuncias formuladas<sup>281</sup>. Ese era, a *grosso modo*, el estado de situación al inicio de 2011, año en el que, repitiendo lo sucedido en la Carrera Judicial, se paralizaron las acciones disciplinarias.

Centrando ya la atención en los dos años iniciales del segundo período de nuestro régimen, se decidió agregar los datos de ambas gestiones para abreviar su análisis. Entre 2012 y 2013 se presentaron 4.764 denuncias contra diferentes tipos de funcionarios judiciales, desde vocales de los tribunales departamentales hasta personal de apoyo de los niveles más bajos de la estructura funcionaria. De ese total de denuncias, 2.708 fueron rechazadas (= 56,8%) y sólo 937 dieron lugar a la apertura del proceso disciplinario, equivalentes a un reducido 19.7%. Pero, la reducción del universo de servidores judiciales sometidos a sanción no quedó ahí, dado que apenas en 277 procesos las denuncias fueron declaradas probadas, o lo que es lo mismo, en sólo el 5,8% del total de impugnaciones formuladas.

<sup>281</sup> De los datos del Cuadro 47 se desprende que, entre 2006 y 2010, el sistema recibió 16.322 denuncias, de manera que las 1.397 declaradas probadas representaban alrededor del 8.5%.

Visto el tema desde las categorías de funcionarios procesados y de las sanciones aplicadas, los resultados tienden a tornarse aún más desalentadores, conforme se desprende del cuadro siguiente:

<b>CUADRO 48. BOLIVIA: RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL</b>											
<b>Funcionarios judiciales sancionados (2012 y 2013)</b>											
<b>Funcionarios judiciales</b>	<b>Faltas Leves</b>				<b>Faltas Graves</b>		<b>F. Gravísimas</b>		<b>Totales anuales</b>		<b>Gran Total</b>
	<b>Amonestación</b>		<b>Multa</b>		<b>Suspensión</b>		<b>Destitución</b>		<b>2012</b>	<b>2013</b>	
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>			
Vocales								2	0	2	2
Jueces	4	16	3	9	4	27		3	11	55	66
Secretarios/Actuarios	10	30	7	17	8	34	2	4	27	85	112
Auxiliares/Diligencieros	9	20	9	13	9	27	1	5	28	65	93
Notarios de Fe Pública	5	5						6	5	11	16
<b>Totales</b>	<b>28</b>	<b>71</b>	<b>19</b>	<b>39</b>	<b>21</b>	<b>88</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>71</b>	<b>218</b>	<b>289</b>

FUENTE: Anuario Estadístico Judicial de 2012 y 2013.

En los 277 procesos declarados probados, un total de 289 funcionarios judiciales recibieron algún tipo de sanción, entre ellos dos vocales departamentales, que fueron destituidos, y 66 jueces, de los cuales sólo tres fueron alejados del servicio. Lo que es más, el cuadro muestra que, en cifras globales, el total de funcionarios destituidos (23) representa apenas el 7% del universo de servidores judiciales sancionados.

Conocidos estos datos, surge una duda enorme sobre la transparencia y efectividad del régimen disciplinario judicial, sobre todo porque estos resultados no guardan relación con, ni permiten explicar, la fuerte corriente de opinión pública, existente en el país, que da por hecho la proliferación de la corrupción y la negligencia en los servicios judiciales. Contra lo que espera gran parte de la población, en el régimen disciplinario se está privilegiando la aplicación de sanciones propias de faltas leves y graves. Es este, sin lugar a dudas, otro de los factores que ha contribuido a la fuerte pérdida de legitimidad de los servicios judiciales y al descrédito de sus operadores. Por decir lo menos, pareciera que los primeros pasos del nuevo régimen disciplinario judicial no tienen la firmeza ni contundencia reclamadas por los litigantes.

En suma y de cara a los indicadores hasta aquí registrados, puede afirmarse enfáticamente que si el sistema correccional repite estos magros resultados en los ejercicios correspondientes a 2014, 2015 y 2016, el régimen, además de ser eficazmente auditado, deberá ser sometido a ajustes severos, puesto que no estaría cumpliendo a cabalidad su

misión estratégica de fortalecer la ética judicial, combatir la arbitrariedad, corrupción y la negligencia funcionarias, ni, menos, estaría aportando a la eliminación de la retardación de justicia.

Volvamos ahora a la introducción de este apartado, espacio en el que se dejó sentado que una gestión del capital humano que aspira a ser medianamente exitosa debe reunir mínimamente las siguientes características:

- i. Responder a una planificación sectorial cuidadosa e integral, es decir con participación del conjunto de órganos y unidades administrativas, y con una perspectiva multianual.
- ii. Identificar las brechas de talento que afectan a la entidad.
- iii. Definir las competencias necesarias para cada uno de los puestos de trabajo y orientar el reclutamiento en función de esas competencias.
- iv. Reglas claras para el reclutamiento del capital humano.
- v. Supeditar la permanencia de los servidores a su desempeño, en base a indicadores estandarizados.
- vi. Opciones de ascensos y traslados permanentes, o al menos periódicas, rodeadas de procedimientos confiables para su aprovechamiento.
- vii. Oportunidades de capacitación permanente, como soporte para el cumplimiento de los indicadores de desempeño y para el acceso a los ascensos.

Las características mencionadas en los puntos iv, vi y vii anteriores, y parcialmente la numero v, fueron adoptadas, o comenzaban a ser impulsadas, en el marco de la implantación de la Carrera Judicial y a través del Instituto de la Judicatura, lamentablemente esos componentes beneficiosos terminaron desperdiciados cuando, a partir de 2012, fueron desechados los avances tanto de aquella como del Instituto. Su reposicionamiento, por tanto, dependerá del diseño de la nueva Carrera Judicial, de las condiciones bajo las cuales sea reimplantada, y del desempeño de la Escuela de Jueces del Estado. Por el momento, las actividades que viene realizando esta entidad académica no parecen tener la envergadura suficiente como para asumir el rol de reales *oportunidades de capacitación permanente*, en la perspectiva del punto vii<sup>282</sup>.

---

<sup>282</sup> Durante 2014, la Escuela de Jueces ofertó sólo cuatro cursos cortos y uno virtual: entre aquellos, dos sobre el Código Procesal Civil, dirigidos al personal de apoyo y a los conciliadores; el tercer evento versó sobre trata y tráfico de personas y el cuarto sobre la "valoración de la prueba en la jurisdicción agroambiental". En tanto que el curso virtual se ocupó del planteamiento de excepciones e incidentes en materia penal. Y en 2015, se repitió un nuevo curso presencial sobre conciliación en sede judicial, más cuatro cursos virtuales sobre impactos ambientales, ética y transparencia, Ley 348 y teoría del delito, todos desarrollados en un nivel más bien propedéutico (ver <https://www.eje.gob.bo/>).

Respecto a las características i, ii y iii debe señalarse que nunca llegaron a ser adoptadas por la gestión del capital humano en los servicios de justicia bolivianos. Ni antes de los cambios introducidos con la Constitución vigente, ni después de ellos. No se conoce que haya existido alguna vez un plan de desarrollo de recursos humanos, tampoco que se hayan definido las competencias requeridas para los diferentes niveles y puestos ocupacionales, y menos que se hayan sistemáticamente identificado los déficits de talento que aquejan a los distintos órganos y servicios judiciales, más allá, por supuesto, de demandas puntuales, cuyo vacío se deja sentir por peso propio.

No puede dejar de mencionarse aquí que algunos de estos temas forman parte de las preocupaciones de las autoridades y técnicos del sector, y que incluso fueron incorporados en sus instrumentos de planificación. Así, por ejemplo, en el *“Plan Prospectivo del Órgano Judicial 2014 – 2017”* se habla de *“diseñar e implantar un nuevo modelo de gestión por competencias de recursos humanos”*<sup>283</sup> y en el *“Plan Estratégico Institucional 2014 – 2018”* del Ministerio Público se plantea la necesidad de encarar el desarrollo de competencias y la gestión por resultados<sup>284</sup>. Esto es evidente, pero nunca pasaron de los planteamientos formales a su aplicación práctica.

En suma, los análisis desplegados en torno a los siete temas enumerados parágrafos atrás dibujan de cuerpo entero los desafíos que tienen por delante el Órgano Judicial y el Ministerio Público en el terreno de la gestión del capital humano. Es tal la importancia de esta área que sin adecuadas respuestas a cada una de esas demandas, difícilmente podrán enfrentarse y resolverse los grandes problemas de la retardación de justicia y la corrupción.

### **3.3.3. La gestión presupuestaria.**

Otra de las reformas introducidas por la Constitución vigente fue separar al Tribunal Constitucional del Órgano Judicial, lo que determinó la desvinculación de sus presupuestos. En la práctica el corte se introdujo en la gestión 2012, después de las elecciones judiciales y una vez materializada la nueva estructura judicial del país. Consecuentemente, los presupuestos del Poder Judicial, hasta el de 2011, incluían las partidas que correspondían al “garante de la Constitución”, lo que dificultó significativamente la investigación. No obstante, en base a la información disponible sobre los presupuestos de 2010 y 2011, se lograron identificar, al menos parcialmente, las asignaciones de dicho “garante”, con lo que se redimensionaron los dos programas financieros. Debido a estas dificultades, que

---

<sup>283</sup> Tribunal Supremo de Justicia, op. cit., pág. 46.

<sup>284</sup> Ministerio Público, op. cit., decisiones estratégicas 9 y 10, páginas 55 y 56. Disponible en: [http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plan\\_estrategico\\_institucional.pdf](http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plan_estrategico_institucional.pdf).



amenazaban introducir sesgos en el análisis, se decidió reducir el horizonte de tiempo de la investigación al quinquenio 2010 – 2014.

El Cuadro 49 facilita el conocimiento de los presupuestos judiciales, precisamente, de los años 2010 a 2014, presentados desagregando la información según los grupos presupuestarios que los integran y manteniendo el signo monetario nacional. Y para facilitar la comparación con otros países, el Cuadro 49B muestra los mismos datos expresados en dólares americanos. Las cifras que aparecen en las matrices son las del "presupuesto consolidado" aprobado cada año. En el marco de un estudio financiero del Órgano Judicial debería utilizarse además los datos de los presupuestos realmente ejecutados, empero, para los fines de esta tesis, el consolidado es igual de útil.

CUADRO 49. BOLIVIA: PRESUPUESTO DEL ÓRGANO JUDICIAL											
Por años y grupos presupuestarios (en Bolivianos)											
GRUPO PRESUP.	DESCRIPCIÓN	2010		2011		2012		2013		2014	
		APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación
10000	Servicios personales	336,415,925	63.8	352,672,360	68.4	354,379,699	67.1	416,449,863	64.4	462,775,466	68.9
20000	Servicios no personales	59,939,249	11.4	46,010,428	8.9	46,225,392	8.8	53,252,569	8.2	45,425,223	6.8
30000	Materiales y suministros	20,384,628	3.9	22,210,497	4.3	23,329,706	4.4	23,905,033	3.7	22,638,291	3.4
40000	Activos reales	61,643,489	11.7	68,375,342	13.3	64,023,889	12.1	91,026,323	14.1	96,911,790	14.4
50000	Activos financieros	28,614,350	5.4			108,476	0.02				
60000	Servicio de la deuda	9,183,805	1.7	7,697,810	1.5	8,827,552	1.7	18,854,488	2.9	11,374,577	1.7
70000	Transferencias	11,063,200	2.1	11,295,902	2.2	19,475,892	3.7	26,773,716	4.1	15,426,906	2.3
90000	Otros gastos		0.0	7,665,828	1.5	11,379,260	2.2	16,531,195	2.6	17,051,232	2.5
<b>TOTAL</b>		<b>527,244,646</b>		<b>515,928,167</b>		<b>527,749,866</b>		<b>646,793,187</b>		<b>671,603,485</b>	

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia ([http://www.sigma.gob.bo/php/consultas\\_presupuesto.php](http://www.sigma.gob.bo/php/consultas_presupuesto.php)).

CUADRO 49B. BOLIVIA: PRESUPUESTO DEL ÓRGANO JUDICIAL											
Por años y grupos presupuestarios (en dólares americanos)											
GRUPO PRESUP.	DESCRIPCIÓN	2010		2011		2012		2013		2014	
		APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación
10000	Servicios personales	47,583,582	63.8	50,526,126	68.4	50,916,623	67.1	59,834,750	64.4	66,490,728	68.9
20000	Servicios no personales	8,477,970	11.4	6,591,752	8.9	6,641,579	8.8	7,651,231	8.2	6,526,613	6.8
30000	Materiales y suministros	2,883,257	3.9	3,182,020	4.3	3,351,969	4.4	3,434,631	3.7	3,252,628	3.4
40000	Activos reales	8,719,022	11.7	9,795,894	13.3	9,198,835	12.1	13,078,495	14.1	13,924,108	14.4
50000	Activos financieros	4,047,291	5.4	0	0	15,586	0.02	0	0	0	0
60000	Servicio de la deuda	1,298,982	1.7	1,102,838	1.5	1,268,326	1.7	2,708,978	2.9	1,634,278	1.7
70000	Transferencias	1,564,809	2.1	1,618,324	2.2	2,798,260	3.7	3,846,798	4.1	2,216,509	2.3
90000	Otros gastos		0.0	1,098,256	1.5	1,634,951	2.2	2,375,172	2.6	2,449,890	2.5
<b>TOTAL</b>		<b>74,574,915</b>		<b>73,915,210</b>		<b>75,826,130</b>		<b>92,930,056</b>		<b>96,494,754</b>	

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.

Tipos de cambio para la conversión: 2010 = 7,07; 2011 = 6,98; 2012, 2013 y 2014 = 6,96.

Un primer aspecto destacable en las matrices es la variación en los totales en el intervalo de tiempo completo, lapso en el que el presupuesto judicial pasó de Bs. 527,2 a 671,6 millones, lo que implica un interesante incremento de Bs. 144,4 millones, es decir, nada

menos que un 27,4% de crecimiento, con un promedio anual del 6,85%. Esta tasa es, a no dudar, alentadora, al margen de la importancia real que pudiera tener el programa financiero del Órgano Judicial, cuestión que veremos un poco más adelante.

Acceder a los datos de los grupos presupuestarios es importante, dado que gracias a ellos se conoce el destino de los gastos. Los grupos 10000 y 20000 entregan la información directamente relacionada con el capital humano: las partidas presupuestarias que los componen sirven para cubrir las remuneraciones a todos los funcionarios judiciales y los costos asociados de la seguridad social, más todos los servicios que viabilizan la interacción entre los recursos humanos y los infraestructurales (energía eléctrica, internet, telefonía, agua, limpieza, etc.). El grupo 30000, por su parte, está destinado a cubrir los costos de los "materiales y suministros" sin los cuales los funcionarios no podrían entrar en acción (equipos, movilidades, gasolina, viáticos para viajes, pasajes, etc.). Resulta indicativo, por tanto, de la capacidad operativa de la entidad en cuestión, de los órganos judiciales en nuestro caso, de suerte que mientras menor sea este rubro, la capacidad operativa de la entidad tenderá a debilitarse. A estos tres grupos presupuestarios se suele aludir como "gasto corriente".

Ahora bien, de las tablas anteriores se desprende el gran peso del gasto corriente en los presupuestos judiciales estudiados: más de tres cuartas partes en todos y cada uno de los años<sup>285</sup>, proporción esta que, empero, es bastante frecuente en entidades que gestionan servicios públicos. Lo preocupante de nuestro caso parece radicar en la tendencia declinante del grupo 30000, cuya envergadura disminuyó desde el 4.3% que había alcanzado en 2011 hasta el 3,4% en 2014. Esto significa, por lo dicho anteriormente, un debilitamiento paulatino de la capacidad operativa de los servicios judiciales. Hay que traer a colación aquí que los años 2012 y 2013 fueron, precisamente, escenario de significativos aumentos en la cantidad de jueces<sup>286</sup> y, por tanto, de todo lo que ellos requieren para funcionar.

No obstante todo ello, resulta también destacable el nivel de inversión previsto en el quinquenio que estamos revisando, según se desprende del grupo 40000 inscrito en cada uno de los presupuestos. En la gestión 2010 se inscribieron 7,5 millones de dólares para inversión; 7,7 millones en 2011; 6,4 millones en 2012; en 2013 se esperaba una inversión de hasta 10,1 millones y, finalmente, 10,4 millones en 2014. En el quinquenio, por tanto, se presupuestaron un total, no desdeñable, de 42 millones de dólares destinados a

---

<sup>285</sup> El gasto corriente (= suma de los grupos 10000, 20000 y 30000) en 2010 ocupó el 78% del presupuesto; en 2011, el 81,6%, 2012 = 80,3%, 2013 = 76,3% y en 2014 se programó que consumiera el 79,1% del financiamiento disponible.

<sup>286</sup> Ver el Cuadro 41, *supra* pág. 245.

incrementar y mejorar la infraestructura, el equipamiento y la tecnología de los servicios judiciales, componentes estos en los que, no obstante estos datos financieros, quedaron detectados déficits estratégicos páginas atrás<sup>287</sup>. Puede afirmarse, entonces, que parte importante de los problemas actuales de los servicios de justicia se debe no sólo a las restricciones presupuestarias que debilitan al Órgano Judicial, sino también, y en importante medida, a los criterios con los que las autoridades y técnicos judiciales diagnostican su situación y a las consiguientes deficiencias de la planificación institucional.

Pero, si las debilidades financieras que afectan a las actividades de las jurisdicciones ordinaria y agroambiental son preocupantes, la situación en el Ministerio Público adquiere visos extremos, conforme sugieren los datos recogidos en el Cuadro 50 sobre el presupuesto de esta entidad y su evolución.

CUADRO 50. BOLIVIA: PRESUPUESTO DEL MINISTERIO PÚBLICO											
Por años y grupos presupuestarios (en Bolivianos)											
GRUPO PRESUP.	DESCRIPCIÓN	2010		2011		2012		2013		2014	
		APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación
10000	Servicios personales	85,951,830	79.8	85,951,830	81.9	97,197,593	79.8	97,459,547	88.4	132,924,590	81.2
20000	Servicios no personales	13,962,020	13.0	9,881,340	9.4	16,584,492	13.6	7,468,502	6.8	21,744,266	13.3
30000	Materiales y suministros	4,143,222	3.8	4,844,858	4.6	6,503,966	5.3	5,207,549	4.7	6,565,396	4.0
40000	Activos reales	3,631,055	3.4	4,227,325	4.0	1,458,337	1.2	112,125	0.1	2,376,095	1.5
<b>TOTAL</b>		<b>107,688,127</b>		<b>104,905,353</b>		<b>121,744,388</b>		<b>110,247,723</b>		<b>163,610,347</b>	

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia ([http://www.sigma.gob.bo/php/consultas\\_presupuesto.php](http://www.sigma.gob.bo/php/consultas_presupuesto.php)).

CUADRO 50B. BOLIVIA: PRESUPUESTO DEL MINISTERIO PÚBLICO											
Por años y grupos presupuestarios (en dólares americanos)											
GRUPO PRESUP.	DESCRIPCIÓN	2010		2011		2012		2013		2014	
		APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación	APROBADO	Participación
10000	Servicios personales	12,157,260	79.8	12,314,016	81.9	13,965,171	79.8	14,002,808	88.4	19,098,361	81.2
20000	Servicios no personales	1,974,826	13.0	1,415,665	9.4	2,382,829	13.6	1,073,061	6.8	3,124,176	13.3
30000	Materiales y suministros	586,029	3.8	694,106	4.6	934,478	5.3	748,211	4.7	943,304	4.0
40000	Activos reales	513,586	3.4	605,634	4.0	209,531	1.2	16,110	0.1	341,393	1.5
<b>TOTAL</b>		<b>15,231,701</b>		<b>15,029,420</b>		<b>17,492,010</b>		<b>15,840,190</b>		<b>23,507,234</b>	

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.

Tipos de cambio para la conversión: 2010 = 7,07; 2011 = 6,98; 2012, 2013 y 2014 = 6,96.

Impacta el nivel notoriamente bajo de las disponibilidades financieras con las que operan los acusadores públicos en Bolivia. En 2014, para citar sólo un ejemplo, el presupuesto del Ministerio Público representaba sólo el 24% del presupuesto judicial, pese a que ese año recibió un sustancial incremento. Dentro del escenario desalentador que perfilan las cifras de las anteriores tablas, no puede dejar de destacarse que entre 2010 y 2014 los ingresos programados para la entidad que aglutina a los fiscales tuvieron un incremento cercano al 52%, y aun así su nivel de gastos previstos, comparado con el judicial, era tan bajo como el que acabamos de señalar.

<sup>287</sup> *Supra* página 224.

Ni qué se diga de los programas anuales de inversiones y de la capacidad operativa de la Fiscalía. En el quinquenio estudiado, el gasto corriente consumió entre el 96% y el 99,9% de los recursos disponibles<sup>288</sup>, de manera que la incorporación de nuevos activos fijos, equipamiento y tecnología fue mínima, sino nula, reforzándose así los factores adversos que, a lo largo de la década y media de aplicación de la reforma procesal penal, fueron determinando los bajos niveles de desempeño de los fiscales. Nótese, además, que los insumos destinados a sostener la capacidad operativa de éstos se mantuvieron también en niveles bajos durante el quinquenio que estamos analizando, y con una cierta tendencia asimismo declinante.

Una nueva interrogante necesita ser esclarecida en este punto: ¿qué tan disminuidos, *ergo* insuficientes, son los presupuestos judicial y fiscal bolivianos? Corrientemente, preguntas como ésta son respondidas prestando atención a la porción del presupuesto general que captan estos servicios de justicia, por un lado, y apelando a la comparación con países semejantes, por otro. Veamos inicialmente el primer indicador:

<b>CUADRO 51. PRESUPUESTOS DEL OJ Y EL MP</b>						
<b>Participación en el PGE 2010 - 2014 (Bs)</b>						
<b>Año</b>	<b>PGE</b>	<b>OJ</b>	<b>%</b>	<b>MP</b>	<b>%</b>	
2010	105,964,336,473	527,244,646	0.50	107,688,127	0.10	
2011	119,471,340,251	515,928,167	0.43	104,905,353	0.09	
2012	145,942,902,291	527,749,866	0.36	121,744,388	0.08	
2013	172,020,910,618	646,793,187	0.38	110,247,723	0.06	
2014	195,409,570,082	671,603,485	0.34	163,610,347	0.08	

**FUENTE:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

[http://www.sigma.gob.bo/php/consultas\\_presupuesto.php](http://www.sigma.gob.bo/php/consultas_presupuesto.php)

**PGE** = Presupuesto General del Estado; **OJ** = Órgano Judicial; **MP** = Ministerio Público

<b>CUADRO 51B. PRESUPUESTOS DEL OJ Y EL MP</b>						
<b>Participación en el PGE 2010 - 2014 (\$US)</b>						
<b>Año</b>	<b>PGE</b>	<b>OJ</b>	<b>%</b>	<b>MP</b>	<b>%</b>	
2010	14,987,883,518	74,574,915	0.50	15,231,701	0.10	
2011	17,116,237,858	73,915,210	0.43	15,029,420	0.09	
2012	20,968,807,800	75,826,130	0.36	17,492,010	0.08	
2013	24,715,648,077	92,930,056	0.38	15,840,190	0.06	
2014	28,076,087,655	96,494,754	0.34	23,507,234	0.08	

**FUENTE:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.

Tipos de cambio para la conversión: 2010 = 7,07; 2011 = 6,98; 2012, 2013 y 2014 = 6,96.

<sup>288</sup> Según los datos del Cuadro 50, la serie del peso relativo del gasto corriente en el Ministerio Público fue la siguiente: 2010 = 96,6%, 2011 = 96%, 2012 = 98,8%, 2013 = 99,9% y 2014 = 98,5%.

Es innegable que la participación de ambas entidades en el Presupuesto General del Estado, entre 2010 y 2014, fue, y es todavía, tan pequeña que, en el caso del Órgano Judicial, no se aproximó ni siquiera al 1%, mientras que el Ministerio Público, peor aún, no rebasó en ningún momento el 0,1%. Estamos hablando de uno de los órganos del poder público y, no obstante, los recursos que captan para el cumplimiento de sus funciones son, francamente, marginales.

Develada así la situación financiera de ambos órganos, veamos, por último, las sorpresas que nos depara el enfoque comparatista, mas no sin antes formular una explicación previa: para la comparación se escogió un pequeño grupo de países de la región que, desde el punto de vista de la población y el territorio, sean semejantes o menores a Bolivia, es decir, resulten comparables con ella.

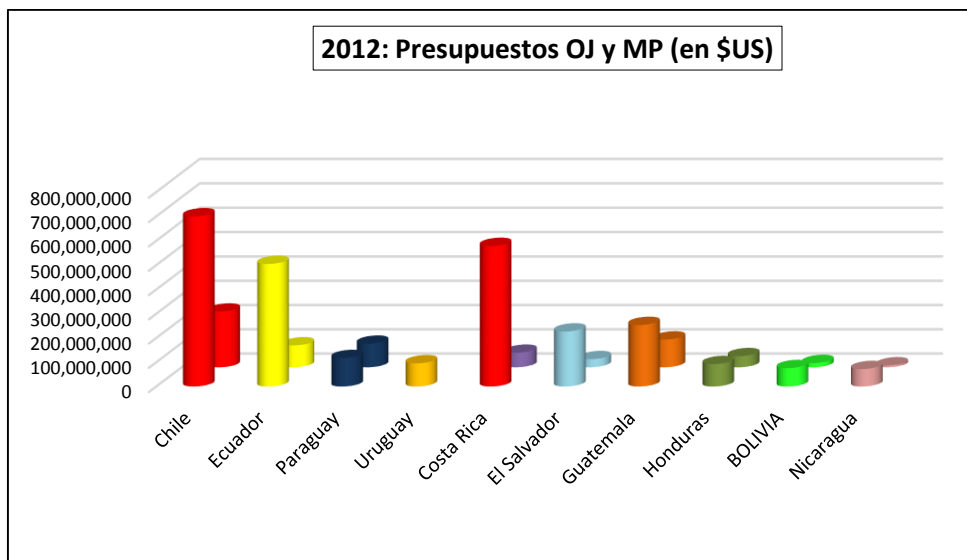
<b>CUADRO 52. PRESUPUESTOS COMPARADOS Órganos Judiciales. 2012 (en \$US americanos)</b>						
<b>PAÍS</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>SUPERFICIE</b>	<b>PRESUPUESTO O. J.</b>	<b>PARTICIP. PGE (%)</b>	<b>PRESUPUESTO M. P.</b>	<b>PARTICIP. PGE (%)</b>
Chile***	18,191,884	756,102	700,340,595	1.17	229,628,500	0.38
Ecuador*	16,298,217	283,561	505,100,000	1.93	90,362,200	0.35
Paraguay***	6,854,536	406,752	117,331,780	1.08	97,154,600	0.89
Uruguay	3,286,314	176,215	95,595,766			
Costa Rica**	4,937,755	51,100	578,897,330	4.86	59,965,400	0.52
El Salvador	6,377,195	21,041	226,861,398	5.40	33,550,400	0.80
Guatemala	15,806,675	108,889	253,757,152		114,418,300	
Honduras	8,249,574	112,492	92,452,000	2.21	45,882,200	0.24
<b>BOLIVIA</b>	<b>10,059,856</b>	<b>1,098,581</b>	<b>75,826,130</b>	<b>0,36</b>	<b>17,492,010</b>	<b>0,08</b>
Nicaragua	6,071,042	130,375	71,982,538	4.00	7,978,400	0.05

FUENTE: COMJIB (2012), págs. 13 y 60, e INE Bolivia.

\* = los datos del Ecuador son de 2011. \*\* = los de Costa Rica son de 2010.

\*\*\* = la participación del MP fue estimada en base al dato de la participación del OJ.

Los datos del cuadro son, en verdad, reveladores de los distintos niveles de apoyo financiero y, consecuentemente, de la importancia que los cinco países territorialmente más pequeños de Sud América y los de Centroamérica asignan a la administración de justicia. Las diferencias se visualizan mejor cuando las cifras son traducidas en el gráfico siguiente:



De los diez países comparados, Bolivia es el que tiene el territorio más grande, e incomparablemente mayor al de los centroamericanos. Es también el cuarto país en población, sólo después de Chile, Ecuador y Guatemala, y sin embargo, la cobertura financiera que asigna a sus servicios de justicia es la más baja de la región, incluida Nicaragua, donde la participación del Poder Judicial en el presupuesto general es superior a la del boliviano. La comparación con los países centroamericanos es la que, a todas luces, desnuda la precariedad financiera del Órgano Judicial y del Ministerio Público bolivianos: difícilmente puede explicarse por qué países como Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala, con territorios bastante más pequeños y con poblaciones menores, destinan a la justicia presupuestos sustancialmente más grandes que Bolivia.

He aquí otra de las principales causas que explican los pobres desempeños de la justicia penal boliviana, pero ésta debe ser contextualizada en el marco de las conclusiones a las que arribamos en la evaluación de la gestión del capital humano, es decir, teniendo presente que aumento de presupuesto no implica mecánicamente mayor cantidad de operadores de justicia, no al menos en todas las circunscripciones territoriales, ni en todas las especialidades. Lo que en realidad se necesita es mejorar de manera importante la capacidad operativa del Órgano Judicial y, sobre todo, del Ministerio Público, incorporar tecnología concebida para, y dirigida a, dejar atrás los formalismos del procedimiento oral y agilizar la celebración de las audiencias y la emisión de las decisiones judiciales; criterios con los que debe encararse la ampliación de la infraestructura disponible, la remodelación de la existente y la reforma de la normativa penal, sustantiva y adjetiva.

Hasta aquí la evaluación de los resultados de la reforma procesal penal boliviana. Toca ahora sistematizar las múltiples conclusiones derivadas de los datos entregados por la investigación empírica y de la interpretación de estos, orientada por el marco teórico utilizado.

### **3.4. Conclusiones.**

Presentamos a continuación los diversos puntos de hecho y asertos que fueron quedando demostrados en el curso de la evaluación de la reforma procesal penal manteniendo el orden de aparición en el texto, prelación temática, sin embargo, y no sólo ordinal.

**3.4.1.** La administración de justicia boliviana, sobre todo la penal, se debate en una fuerte crisis de credibilidad, marcada por la presencia de una masiva, cuanto mayoritaria, corriente de opinión pública que impugna a todos sus operadores. En la actualidad dos tercios de las bolivianas y bolivianos no creen en los servicios de justicia, articulando así una corriente de opinión pública tan fuerte que el Presidente Evo Morales se sintió compelido a convocar a una "reunión cumbre nacional" para abordar el tema (ver *supra* páginas 9 a 12)<sup>289</sup>.

**3.4.2.** La investigación realizada ha permitido constatar varios hechos relevantes para los objetivos de esta tesis post-gradual, destacando los siguientes:

- a) En la etapa de los juicios penales que va de la denuncia y/o conocimiento de los hechos desviados a la imputación formal (Fase I), los fiscales y los jueces cautelares registraron, en términos globales, una elevada mora procesal, que fluctuó entre el 70% y el 80% como tasa media. En las ciudades capital del eje geográfico central y en El Alto asociada relativamente a pesadas cargas procesales (v. Cuadro 4A, pág. 99), mientras que en las provincias predominaron volúmenes de trabajo más holgados (v. Cuadro 19, pág. 166, y Cuadro 42, pág. 247). Conforme pone de manifiesto la TRJ nacional de los ocho años estudiados, el desempeño promedio de los fiscales y jueces cautelares del conjunto del país, con algunas excepciones relativas, fue permanentemente deficitario, dibujando de ese modo una tendencia sostenida a la pérdida de eficiencia.

---

<sup>289</sup> Buscando simplificar la redacción de las conclusiones, a partir de este momento, en las referencias al texto de esta tesis suprimiremos el vocablo *supra*.

Las estadísticas judiciales de esta fase mostraron también que, frente a escenarios con retardación de justicia, debe evitarse la fácil tentación de, simplemente, sumar más operadores de justicia, sin la adopción simultánea de otras medidas, puesto que esa respuesta no siempre se traduce en mejores resultados (v. pág. 104).

- b) La carga procesal de la fase II de los juicios criminales, que va de la imputación formal a la acusación, depende del nivel de eficiencia de la fase I, de manera que, por lo señalado en la conclusión anterior, los fiscales y jueces instructores sustanciaron cantidades más bien disminuidas de indagaciones criminales, abriendo, de ese modo, la posibilidad de que esta relación cuantitativa entre las dos fases haya operado como mecanismo de ajuste para ambos operadores de justicia (ver pág. 109).

Si bien en esta fase los fiscales e, indirectamente, los jueces cautelares de las capitales y de las provincias registraron mejores niveles de rendimiento que en la anterior, esos resultados, empero, por lo que acabamos de señalar, estuvieron asociados más a la baja carga procesal que a una eficiencia mayor de los operadores (ver los cuadros 5 y 21, páginas 111 y 176). La relativa mejoría de los fiscales, por otra parte, desnuda su precariedad cuando se calculan los rendimientos en función del total de las investigaciones abiertas, y no a partir sólo de las cantidades reducidas de casos en los que se emitió la imputación. Los acusadores públicos de las grandes ciudades del eje geográfico central del país, en su mejor año (2007), concluyeron las acciones post imputación sólo en el 17,8% del total de casos en los que cursaron el aviso de inicio de investigaciones, y en su peor gestión (2013), apenas en el 3%. Los fiscales de las provincias, por su parte, registraron como indicadores extremos: 15,4% y sólo 5,1%, en 2007 y 2013, respectivamente (vid los cuadros 6 y 23, páginas 116 y 180). Estos indicadores de desempeño son una muestra elocuente de las debilidades manifiestas en las funciones de control y supervisión del Ministerio Público y del Órgano Judicial.

- c) A pesar de la densidad demográfica de las capitales de departamento y El Alto, en estas ciudades existen cantidades de jueces cautelares menores que en las provincias, lo que determina una rcp notablemente superior de aquellos y, por supuesto, una carga procesal promedio de los jueces capitalinos incomparablemente superior a la de sus pares provinciales (vid pág. 167). Este



hecho, además de otros semejantes, devela que la crisis judicial tiene también raíces organizacionales.

- d) La mayoría de las decisiones conclusivas de los fiscales de las capitales y de las provincias, con excepciones puntuales, fueron favorables o estuvieron más sintonizadas con los imputados (conjunto B), dejando en minoría a las que dieron la razón, total o parcialmente, a las víctimas y denunciantes (conjunto A), es decir  $B > A$ . De esa manera, las decisiones finales de los agentes del Ministerio Público configuraron el escenario hipotético uno (E1)<sup>290</sup>, acompañado de la fuerte corriente social de rechazo al curso seguido por la justicia penal señalada en la conclusión 2.4.1 anterior (vid cuadros 7A y 25A, páginas 121 y 186).
- e) Tres características denotan los procesos atendidos por los jueces de sentencia:
  - i. Elevadísima concentración en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Alrededor del 80% del total de casos tramitados por ese tipo de jueces en las capitales de departamento correspondió a los de las cabeceras de esos tres departamentos y El Alto, al mismo tiempo que los juzgadores unipersonales de las provincias pacañas, cochabambinas y cruceñas se hicieron cargo de dos tercios del total atendido en las unidades sub-departamentales del país. Esta altísima concentración de juicios en el eje geográfico central autoriza a afirmar que cualesquiera sean los correctivos que se diseñen y apliquen para mejorar los indicadores de los jueces de sentencia, ellos deben ser pensados prioritariamente en función de las condiciones imperantes en estos departamentos; prioritaria, pero no exclusivamente.
  - ii. Dos tercios y más de la carga procesal de los jueces penales unipersonales de las grandes ciudades y de las provincias corresponde a juicios por delitos de acción privada (dap), lo que implica que el peso de los casos por delitos de acción pública (dapub) fue menor al 30% y en algunos años aún más bajo (ver cuadros 8 y 26, páginas 126 a 128 y 189 a 191).
  - iii. El desempeño de los jueces de sentencia fue, en general, deficiente, sin importar que su carga procesal terminara siendo pequeña, sobre todo en dapub. Esta correlación entre cantidades pequeñas de juicios y elevadas tasas de mora judicial muestra que, más allá de las fallas personales de los

---

<sup>290</sup> Para rememorar la descripción de los escenarios hipotéticos ir a la página 115 *supra*.

jueces, también presentes, probablemente esté actuando una deficiencia estructural del procedimiento penal, resultante de haber asignado a estos jueces el conocimiento de los juicios por dap, dapip y dapub de menor gravedad. La conclusión cae de suyo propio: debe analizarse la posibilidad de encomendar el procesamiento de todos los juicios por dapub a los tribunales de sentencia (vid págs. 134 y 142).

- f) A despecho de su baja carga procesal y de los contextos socio culturales diferentes, la retardación de justicia en la mayoría de las provincias del país fue de magnitud semejante a la de las grandes ciudades. Esta coincidencia de resultados nos habla de la presencia efectiva de debilidades infraestructurales, operativas y financieras que han estado entorpeciendo la marcha de la reforma procesal penal en el país, además, por supuesto, de fallas personales en el capital humano (ver pág. 194 *in fine*).
- g) La productividad promedio de estos jueces unipersonales, en consecuencia, fue también baja en todo el país. Esta débil producción judicial, registrada en contextos de volúmenes de trabajo holgados, sugiere que estos administradores de justicia subutilizan su tiempo disponible y que a ese hecho contribuyen, seguramente, la mala organización del mismo, deficiencias infraestructurales y tecnológicas que les impide acelerar la tramitación de los juicios y defectos procesales, normativos y prácticos (v. página 139 *in fine* y cuadros 11 y 28 en págs. 140 y 199). Dado este escenario, la recomendación fluye automáticamente: las autoridades del Consejo de la Magistratura y del Tribunal Supremo de Justicia deben identificar un nivel de productividad recomendable y utilizar este indicador como estándar de medición, de ese modo se crearían pautas para organizar mejor el uso del tiempo de los juzgadores públicos, mejorar el funcionamiento del despacho fiscal y judicial, incorporar tecnología de soporte, adecuar la infraestructura y replantear las funciones del personal de apoyo (ver pág. 141 y 142).
- h) El promedio de causas resueltas en dapub por los jueces de sentencia provinciales de seis departamentos<sup>291</sup> era, y probablemente siga siendo, extraordinariamente bajo (un fallo cada cien días), no obstante de ello, al parecer, no se hizo nada para corregir esa situación, lo que demuestra que los

---

<sup>291</sup> Los departamentos involucrados eran La Paz, Santa Cruz, Chuquisaca, Oruro, Beni y Pando.

máximos niveles de conducción del Órgano Judicial y del Ministerio Público adolecían también de limitaciones organizacionales y ausencia de dispositivos institucionales para detectar los problemas y resolverlos (vid la columna crp/día dapub del Cuadro 28, página 199).

- i) Los jueces de sentencia de todo el país, ciudadanos y provinciales, tendieron a cerrar su competencia en los casos sometidos a su conocimiento utilizando las llamadas vías alternativas en proporciones elevadas<sup>292</sup>, de suerte que las cantidades de juicios que llegaron al trance de la sentencia resultaron disminuidas (v. págs. 143 y 204). Pero, no sólo eso, sino que, en los reducidos universos de juicios en los que se emitieron fallos, la orientación predominante de éstos apuntó también en la dirección de las modalidades del subconjunto B, es decir, se inspiraron mayoritariamente en salidas funcionales con los intereses de los acusados, quedando las alegaciones de las víctimas y damnificados en posición subalterna (ver los cuadros 13 y 30, págs. 149 y 205).
  
- j) La reforma procesal penal tampoco generó resultados decididamente positivos bajo la modalidad de los tribunales de sentencia. Las tasas de retención judicial promedio de las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba y las cuatro capitales de tamaño medio se ubicaron en niveles igualmente bajos, pese a los disminuidos volúmenes de trabajo de estas cuatro últimas. A este hecho debe añadirse el masivo artificio paceño de impedir la constitución del tribunal y la recurrente manipulación de las estadísticas judiciales en varios departamentos (vid pág. 154). El desempeño de los tribunales de provincias no pudo ser peor, ya que su registro más bajo fue en 2007 con una TRJ del 65%, sin que en nada haya influido para evitar esos pobrísimos resultados la pequeña carga procesal de los órganos colegiados provinciales, exceptuando a los de Cochabamba y, en menor medida, de Beni. En definitiva, los datos entregados por los tribunales de sentencia provinciales aportan elementos de convicción para concluir que los problemas de la justicia penal boliviana no pueden explicarse únicamente a partir de la relación recursos humanos–carga procesal (v. pág. 210).
  
- k) Los indicadores de productividad de los tribunales de sentencia capitalinos y provinciales fueron asimismo reveladores: los órganos escabinados más ágiles,

---

<sup>292</sup> Esas vías comprenden: desistimiento, abandono, retractación, conciliación, desestimación del caso, excepciones excluyentes y prescripción.

los de la ciudad de Cochabamba, emitieron una sentencia cada 4,5 días, y sus colegas de las provincias, cada 4,7 días, ambos superiores a la mejor productividad de los jueces unipersonales. En cambio, los más lentos de las capitales, los de Trinidad, lo hicieron cada 20 días, mientras que los tribunales de las provincias orureñas consumieron 50 días (vid cuadros 16 y 33, págs. 158 y 213).

- l) Y en las formas de resolución de los conflictos, tanto los tribunales de las capitales, exceptuando a los de Tarija, como los de las provincias emitieron más sentencias condenatorias, afines, por tanto, a los intereses de las víctimas. Dicho en función de la simbología utilizada en esta tesis, los tribunales escabinados del país configuraron un escenario en el que  $A > B$ , con algunos episodios en los que  $B > A$  e incluso  $A = B$  relativamente, vale decir E3, propio de cualquier sociedad (ver los cuadros 18 y 35, págs. 163 y 217). De ese modo, los tribunales de sentencia, en el marco de sus bajos niveles de desempeño, al menos demostraron mayor apego a las garantías procesales.
  
- m) La creación de órganos escabinados fue un acierto de la reforma procesal penal, avalado por sus resultados, que eran relativamente mejores a los de los jueces de sentencia. Este hecho no quita que se requería introducir ajustes regionales, especialmente en el departamento de La Paz, para eliminar el sesgo que impedía la constitución de los tribunales. Empero, de espaldas a la realidad, la Ley 586 inconsultamente dispuso su eliminación. Parece pertinente, por todo ello, recomendar la restitución de la participación ciudadana en la administración de justicia (v. pág. 164).

**3.4.3.** Por mandato del Código de Procedimiento Penal de 2001, el sistema penal boliviano ha adquirido una nítida orientación garantista, reforzada ahora por la Constitución vigente. Gracias a esta y a aquel, los principios axiológicos que vehiculan las garantías penales han adquirido remozado sentido, tanto los principios de legalidad, lesividad y culpabilidad inscritos explícitamente en el Código Penal, como los implícitos, situación en la que se encuentran los principios de retributividad, materialidad y el de necesidad. En tanto que las garantías procesales se encuentran plenamente implantadas a través del Código Adjetivo, en el que tienen carta de ciudadanía los principios de jurisdiccionalidad, de verificación, del contradictorio y oralidad, aunque debe señalarse también que estos tres últimos presentan marcados sesgos en la praxis judicial (revisar las páginas 218 y 219).

- 3.4.4.** Dos ideas fuerza formaron parte del marco teórico de la normativa procesal boliviana: el *leitmotiv* defensista del garantismo y la convicción de que las penas en ningún caso deben atentar contra la dignidad humana, cualquiera fuese la lesividad del delito. Inspiradas en estas ideas, dos importantes líneas procesales rigen hoy la sustanciación de los juicios penales en el país: el Ministerio Público y la judicatura deben garantizar que el acusado pueda ejercer de manera irrestricta sus derechos, en todo momento, y la concesión de amplias facultades a los acusadores para direccionar y conducir las investigaciones mediante varias vías alternativas, unas para agilizar los juicios, las menos, y otras favorables a los acusados. Naturalmente, el sentido final de ambas líneas procesales se define en la praxis judicial (ver pág. 219 y 220).
- 3.4.5.** Evidencias empíricas demuestran, empero, que la primera línea procesal (preservación rigurosa de los derechos y garantías de las personas) tiende a debilitarse o ha quedado constreñida en los textos legales: eso entraña la fuerte retardación de justicia largamente constatada en la tesis y condensada en los cuadros 36A a 36D (págs. 221 y 222), por un lado, y la elevada cantidad de detenidos preventivos, sin sentencia condenatoria, en los recintos carcelarios bolivianos, los que a partir de 2011 representan más del 80% de la población penitenciaria total (ver Cuadro 37, pág. 223).
- 3.4.6.** El sentido de la segunda línea procesal en la práctica se evaluó agrupando las diferentes modalidades de conclusión de los juicios en los conjuntos A (favorables o sintonizadas con las víctimas) y B (favorables o sintonizadas con los acusados) y comparando las frecuencias de su uso real. La investigación demostró el predominio de las modalidades conclusivas del conjunto B en las fases I, II y III a cargo de los jueces de sentencia, conforme acabamos de afirmar en los incisos d) e i) de la conclusión 2.4.2. Sólo los tribunales de sentencia, exceptuando a los de Tarija, emitieron fallos mayoritaria y tendencialmente cercanos a los intereses de las víctimas.
- 3.4.7.** La imagen de los juicios penales como escenario de violación de los derechos y garantías de las personas y la constatación social de la forma sesgada de interpretar y aplicar la segunda línea procesal, propiciaron la aparición paulatina y el fortalecimiento de esa fuerte corriente de opinión pública que le ha quitado legitimidad social al procedimiento penal garantista y devalúa a los operadores de

justicia por ineficiencia o bajo sospecha de corrupción. En suma, la deficiente aplicación del procedimiento penal garantista ha generado una gran insatisfacción con la justicia penal y, al mismo tiempo, ha contribuido a difundir la sensación de creciente inseguridad ciudadana que hoy campea en Bolivia (vid pág. 223 y 224).

**3.4.8.** Contribuyeron a la demostrada lentitud de la justicia penal otros dos factores: excesivos formalismos procedimentales y las restricciones infraestructurales y tecnológicas que atenazan a los despachos fiscales y judiciales.

- a) Los excesivos formalismos, con el correr de los años, determinaron una suerte de “sacralización del expediente”. Entre las exigencias que tornan rígidos los procedimientos pueden citarse, a manera de ejemplo, las reglas para la incorporación al juicio de las pruebas escritas y de las que se encuentran en otros formatos materiales establecidas en los artículos 178 y 333 del Código de Procedimiento Penal; el formato de las sentencias, que mantienen todavía los estándares del proceso inquisitorio; el formato y la elaboración de las actas de las audiencias y otros actuados, etc. Evidentemente, estos y otros formalismos, fáciles de remediar, ralentizan el trámite de los juicios penales. En última instancia, esos formalismos responden a una concepción maniquea de la oralidad, como algo opuesto y superior a lo escrito, que debe ser superada (ver págs. 225 a 227).
- b) Los despachos fiscales y judiciales adolecen de fuertes restricciones infraestructurales y tecnológicas, que impiden pensar esquemas de reingeniería organizativa, o los dificultan significativamente. Más allá de experiencias piloto realizadas en los últimos meses, los ordenadores de los fiscales y jueces no están del todo integrados, ni disponen de redes informáticas que les permita alimentar al, y recibir información del, sistema judicial. No cuentan con el suficiente soporte tecnológico como para controlar electrónicamente el avance del juicio, generando, por ejemplo, reportes automáticos sobre el cumplimiento de los plazos procesales. Tampoco disponen de sistemas eficientes de registro de los actuados orales, y, menos todavía, de equipos para la reproducción de esos materiales, lo que, a la postre, impide que el personal de apoyo adquiera las destrezas necesarias para labrar oportunamente las actas (v. pág. 228). La incorporación de la tecnología necesaria exigirá adecuaciones más o menos importantes en la infraestructura física.

- 3.4.9.** Contradiciendo la mecánica asociación entre elevada carga procesal y retardación de justicia planteada por el CNDESJB, las estadísticas judiciales demuestran, una y otra vez, que si bien la mora judicial puede estar asociada a cargas procesales elevadas, esta variable no debe ser sobredimensionada, menos absolutizada como *la* causa de la retardación de justicia. Para acelerar la justicia penal boliviana se requiere no sólo incrementar la cantidad de recursos humanos esperando deprimir la carga procesal, sino también corregir los sesgos conceptuales y prácticos del proceso oral, subyacentes en el Código de Procedimiento Penal; replantear los formalismos procesales y enfrentar las inadecuaciones y carencias organizativas, infraestructurales, tecnológicas y operativas que ralentizan los juicios (vid págs. 228 a 230 y el punto 3.3.2.2. de esta tesis, págs. 253 y ss.).
- 3.4.10.** El sistema penal boliviano ha soportado importantes innovaciones a partir de 2006: se aprobaron diecisiete leyes portadoras de modificaciones penales; a través de éstas se crearon sesenta nuevos tipos penales, incrementando en un 26% el total de ilícitos del Código Penal, todos, o la mayoría de ellos, con sanciones drásticas, y se agravaron las penas de otros sesenta y siete delitos, en no pocos casos con cuantías desproporcionadas. De ese modo, las reformas penales introducidas en la última década han fortalecido la tendencia, ya presente en el derecho penal local, a la inoquización de los sujetos activos de los delitos. Todo lo cual marca una preocupante aproximación al llamado "derecho penal del enemigo" (ver los cuadros 38 y 39, págs. 232 y 234).
- 3.4.11.** La magnitud de las reformas penales introducidas configuran una real expansión del sistema penal, con dos manifestaciones: nuevos bienes jurídicos pasaron a ser penalmente protegidos, por un lado, y el endurecimiento de las sanciones protectoras de varios otros ya incluidos en el Código Penal, por otro lado. Así, sin compartir Bolivia los rasgos de los países post-industriales, parece haber soportado uno de los procesos de expansión penal estudiados por Silva Sánchez. Los llamados delitos de "cuello blanco" enfrentan hoy un régimen más severo, por mandato expreso de las leyes 004, 037, 170 y 393; a través de la Ley 045 el racismo es ahora un área privilegiada por la política criminal, aunque ésta carezca de formalizaciones concretas; en el marco de las leyes 530 y 700, el patrimonio cultural y los animales se encuentran bajo protección penal; la lucha para erradicar la violencia intrafamiliar y contra las mujeres ha sido notoriamente redimensionada a través de las leyes 243 y 348, y así sucesivamente (v. págs. 232 y ss.).

- 3.4.12.** Impulsadas por los pobres resultados de la reforma procesal penal, especialmente por la retardación de justicia y el predominio de las modalidades conclusivas funcionales con los intereses de los acusados, han surgido en el país fuertes presiones sociales que pugnan por flexibilizar las garantías procesales y reclaman la *“revalorización del componente aflictivo de la pena”* (v. pág. 235).
- 3.4.13.** La gestación de varias de las diecisiete leyes que instrumentaron la expansión penal respondió más a criterios populistas o a las meras convicciones ideológicas de los legisladores que a decisiones razonadas de política criminal. En última instancia, esas leyes fueron la reacción de los actores políticos frente al fuerte sentimiento de inseguridad ciudadana que predomina en la sociedad, acicateado por la ineficacia de los servicios judiciales (vid pág. 235).
- 3.4.14.** A contra ruta de la expansión penal, la matriz delictiva del país mantuvo la prevalencia de los delitos *“tradicionales”* contra la propiedad, tráfico de sustancias controladas, crímenes contra las personas y de los ilícitos económico financieros. Estas tres categorías de conductas desviadas acumularon, todos los años, más del 60% de los delitos perseguidos por la Policía Boliviana, de manera que la *“delincuencia clásica”* mantuvo su rol protagónico en la criminalidad del país, antes, durante y después de la expansión penal (ver Cuadro 40, pág. 236).
- 3.4.15.** Entre 2009 y 2013, por intermedio de la Constitución, la Ley Orgánica del Ministerio Público y las leyes 263, 348 y 464, los derechos e intereses de las víctimas ganaron en visibilidad, primero, y luego paulatinamente avanzaron hasta ubicarse en un primer plano, dejando atrás, de ese modo, el clásico supuesto de la subsunción de estos derechos en los de la sociedad, que orientaba, y aún todavía lo hace, el accionar de los acusadores públicos en muchos países (pág. 239 y 240).
- 3.4.16.** En la última década, el sistema penal boliviano ha evolucionado en dirección al modelo de la seguridad ciudadana, al mismo tiempo que la praxis judicial, con el procedimiento penal garantista de por medio, se debate entre la retardación de justicia, la corrupción y el predominio de las modalidades conclusivas agrupadas en el conjunto B, proclives o funcionales a los acusados (pág. 240).
- 3.4.17.** ¿Implica esta constatación que ha llegado la hora de asumir en plenitud la ideología de la seguridad ciudadana en el sistema penal boliviano? La respuesta es negativa: el país no debe retroceder a prácticas judiciales violatorias de los derechos de las



personas, ni a reglas que dejen de lado la naturaleza cognoscitiva y contradictoria del proceso penal. De lo que se trata es de adoptar ajustes y reformas para darle mayor efectividad al sistema, garantizar justicia pronta y protección real de los bienes afectados por las conductas desviadas (vid. pág. 240).

**3.4.18.** La gestión del capital humano en la justicia penal adolece de varias debilidades y problemas, siendo los principales:

- a) Interrupción del desarrollo de la Carrera Judicial a partir de 2011 y pérdida de los logros alcanzados hasta ese momento (vid pág. 243), sin una oferta sustitutiva clara hasta la fecha.
- b) Ausencia de criterios técnicos en la priorización y toma de decisiones sobre la creación de juzgados penales y de "otras" materias, percibiéndose una insuficiente e inadecuada valoración de la densidad poblacional y de la carga procesal en esas decisiones, lo que parece haber derivado en un cierto descuido del campo penal.
- c) Debido a la baja carga procesal registrada en las unidades territoriales sub-departamentales y a las restricciones financieras que enfrentan los servicios de justicia, la modalidad organizativa de juzgados mixtos fue adoptada crecientemente en las provincias. Este hecho ha determinado el olvido de otras modalidades igual de útiles, como los juzgados móviles (v. pág. 248).
- d) La distribución geográfica de jueces y juicios revela problemas importantes: el 60% de los jueces que atienden asuntos criminales tienen su sede en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, pero atienden el 80% y más de la carga procesal nacional de las fases I y III de los juicios penales, además de dos tercios de la fase II. Por ello, sin perder de vista la relatividad de los nexos causales que vinculan carga procesal y agilidad de la justicia, hay que prestarle cuidadosa atención a las relaciones entre retardación de justicia, capital humano y distribución territorial de éste, poniendo énfasis en el eje geográfico central del país y, de manera especial, en sus capitales y El Alto (ver Cuadro 46, pág. 255 y las tablas 3 a 5, págs. 257 a 259).
- e) Pese a todo, Bolivia tiene una cantidad de jueces aceptable y se encuentra en mejor posición que varios países de Iberoamérica: ocupaba en 2011 el séptimo

lugar entre veinte países, con 9,6 jueces por cada 100 mil habitantes, sabiendo que el promedio del conjunto era de 7,97 juzgadores públicos (ver Cuadro 43, pág. 249).

- f) La gestión del capital humano en el Ministerio Público fue deficiente durante todo el período de tiempo estudiado, consecuencia de diversos factores, entre ellos: debilidad institucional, ausencia de política criminal en el país, severas limitaciones financieras, etc. El estancamiento en la incorporación de nuevo capital humano a la acusación pública fue una de las causas explicativas de la elevada mora procesal en los despachos fiscales que, en una suerte de confesión de parte, condujo a la aprobación de la extraordinaria Ley 586 de "Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal" (v. pág. 251).
- g) Las debilidades del Ministerio Público explican por qué en la comparación internacional, los fiscales muestran un indicador más bajo que el de los jueces: en 2011, operaban en Bolivia sólo 5,3 fiscales por cada 100 mil habitantes, por debajo del promedio, que llegaba a 7 acusadores públicos (ver Cuadro 45, pág. 252).

**3.4.19.** Por mandato de la nueva Ley del Órgano Judicial, el régimen disciplinario judicial cambió de sistema y su desarrollo se vio también interrumpido en 2011, volviendo prácticamente a fojas cero. Reiniciado el régimen, los resultados entregados en 2012 y 2013 son poco alentadores, de suerte que si su pobre desempeño se repitiese en los siguientes años, deberá ser sometido a ajustes severos, puesto que no estaría cumpliendo a cabalidad su misión estratégica de fortalecer la ética judicial, combatir la arbitrariedad, corrupción y la negligencia funcionarias, ni, menos, estaría aportando a la eliminación de la retardación de justicia (pág. 262).

**3.4.20.** La evaluación de la gestión presupuestaria de los servicios judiciales detectó los siguientes problemas, que deben ser asumidos como graves:

- a) Los presupuestos anuales del Órgano Judicial y del Ministerio Público son extraordinariamente bajos y, lo que es peor, con tendencia a deprimirse más todavía. El Órgano Judicial capta no más del 0,5% (1/2 por ciento) del Presupuesto General del Estado y el Ministerio Público, en situación aún peor, no llega ni al 0,1% (vid. cuadros 51 y 51B, pág. 268).

- b) Son tan pequeños los presupuestos que para el análisis comparativo internacional se seleccionaron nueve países afines de la región, que, por sus dimensiones territoriales y poblacionales, tornen elocuente la comparación. El resultado no puede ser más pesimista: en las captaciones presupuestarias, Bolivia ocupa el último lugar en la región (v. Cuadro 52, pág. 269).
- c) No obstante estas severas limitaciones, en el quinquenio estudiado, el Órgano Judicial programó un total de 42 millones de dólares americanos para inversión, cifra no desdeñable en Bolivia. Este dato muestra que parte importante de los problemas actuales de la justicia se debe también, y en importante medida, a los criterios con los que las autoridades judiciales diagnostican su situación y a las consiguientes deficiencias de la planificación institucional (v. pág. 266).
- d) La situación del Ministerio Público, en cambio, tiene visos de extrema rigidez: prácticamente en ningún año dispuso de recursos destinados a inversión, a la par que el gasto corriente consumió entre el 96% y el 99,9% de los fondos disponibles, determinando ello que la incorporación de nuevos activos fijos, equipamiento y tecnología fuera mínima, sino nula. Por esa razón, los factores adversos que, a lo largo de la década y media de aplicación de la reforma procesal penal, fueron determinando los bajos niveles de desempeño de los fiscales se reprodujeron y fortalecieron permanentemente (ver pág. 268).

**3.4.21.** Finalmente, varias de las conclusiones anteriores autorizan a sostener que si bien las limitaciones presupuestarias constituyen una de las principales causas que explican los pobres desempeños de la justicia penal boliviana, ellas deben ser asumidas en sinergia con las conclusiones entregadas en la evaluación de la gestión del capital humano, es decir, asumiendo también que elevar el presupuesto no necesariamente implica aumentar la cantidad de operadores de justicia, no al menos en todas las circunscripciones territoriales, ni en todas las especialidades. Lo que en realidad se necesita, es mejorar de manera importante la capacidad operativa del Órgano Judicial y, sobre todo, del Ministerio Público, incorporar tecnología concebida para, y dirigida a, dejar atrás los formalismos del procedimiento oral y agilizar la celebración de las audiencias y la emisión de las decisiones judiciales; criterios con los que debe encararse la ampliación de la infraestructura disponible, la remodelación de la existente y la reforma de la normativa penal, sustantiva y adjetiva (ver pág. 270).

#### IV. EVALUACIÓN FINAL

Quedó definido en el planteamiento del tema de esta tesis doctoral que su "objeto de estudio" consistía en la identificación de las debilidades y desafíos que la justicia penal debe enfrentar y resolver en Bolivia, asumiendo que de las respuestas a unas y otros, o de la ausencia de ellas, depende su desenvolvimiento futuro. Dejamos dicho también, a tiempo de individualizar el "problema científico" motivador de la tesis, que se trata de un estudio dirigido a teorizar y analizar el alcance de las principales innovaciones introducidas por la Constitución de 2009 en la configuración de la función y Órgano judiciales; a visualizar los resultados más importantes de la reforma procesal penal implementada en Bolivia a partir de 2001 y a identificar, en base a los puntos anteriores, los principales desafíos que los servicios de justicia deben enfrentar.

Pues bien, concluidas las reflexiones teóricas sobre la remozada configuración de la justicia boliviana y la evaluación de los resultados de la reforma procesal penal, corresponde ingresar a la evaluación y conclusiones finales de la tesis.

##### 4.1. Validación de la hipótesis de trabajo.

Acabamos de recordar que esta tesis, delimitando la materia de la investigación, se propuso identificar las debilidades y desafíos que la justicia penal debe enfrentar y resolver en Bolivia, objetivo abordado con la siguiente hipótesis de trabajo:

*La nueva configuración constitucional del poder jurisdiccional boliviano y los magros resultados de la reforma procesal penal implementada en la década anterior, constituyen los insumos y revelan la naturaleza, orientación y alcance de los cambios que deben introducirse en la justicia penal boliviana.*

Según esta suposición metodológica, dos son las vertientes de las que emanan los factores que determinaron, o influyeron grandemente, la situación crítica en la que se encuentra la justicia penal boliviana en la actualidad: la ausencia de políticas y medidas claras dirigidas a enfrentar los desafíos y a implementar las transformaciones implícitas en la nueva configuración del sistema judicial boliviano, por un lado, y los defectos de la reforma procesal penal implantada a partir de 2001, así como los magros resultados entregados por ella, por otro lado.

La hipótesis de trabajo fue concebida con la misión de focalizar los dos conjuntos de factores que debían ser escudriñados para diseñar e implementar adecuadamente los nuevos vectores axiológicos, institucionales y procesales introducidos por la Constitución y las transformaciones que, con urgencia, necesita la justicia penal, es decir, los ajustes que deben introducirse en la reforma procesal penal. El primer componente fue abordado en el capítulo II de la tesis, dedicado a lograr el esclarecimiento teórico de algunas de las innovaciones incorporadas a la nueva configuración constitucional de la función judicial y los órganos vinculados a la justicia.

Las reflexiones teóricas ayudaron a visibilizar los vínculos entre el principio de soberanía popular, piedra angular del Estado, y la elegibilidad por voto popular de las más altas autoridades judiciales, innovación esta que determina la igualación de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial en función del origen material de su mandato, lo que debería generar condiciones propicias para hacer efectivas la independencia e imparcialidad judicial. Sin embargo, en la práctica, existen fuertes indicios públicos de que las elecciones judiciales no han aportado en esa dirección y predomina en la sociedad la convicción de que persiste una fuerte subordinación del Órgano Judicial y de los jueces a los otros órganos estatales, especialmente al Ejecutivo. Es esta, por tanto, una tarea no cumplida por los altos funcionarios judiciales electos.

En el mismo apartado II se estudió también con detalle el pluralismo jurídico, su naturaleza, alcances y problemas, así como sus repercusiones sobre el sensible tema del Estado de derecho y los probables impactos sobre los principios de legalidad y seguridad jurídica, llegando a la conclusión de que se necesita repensar estas categorías jurídicas en el marco del pluralismo jurídico constitucionalizado. Evidentemente es un desafío replantear los principios de legalidad y de seguridad jurídica, núcleo del Estado de derecho, en un entorno en el que tienen vigencia dos o más sistemas jurídicos, tarea ésta que continúa esperando su formalización, a la que esta tesis de doctorado aporta con dos propuestas sugerentes: la de pasar a hablar del “Estado de derechos”, en plural, y la de asumir que la seguridad jurídica y el principio de legalidad deben inundarse de una lógica fluctuante entre la matriz civilista del derecho estatal y la matriz comunitaria y consuetudinaria de los derechos indígenas.

Puede afirmarse, por tanto, que en el desarrollo de la tesis se ha demostrado que la nueva configuración constitucional de la función judicial tiene todavía la mayoría de sus desafíos pendientes de cumplirse. Las innegables deficiencias materiales y humanas que atenazan a los servicios de justicia, al parecer, han venido retardando el despliegue de las innovaciones constitucionales. Este hecho, más la ausencia de correcciones a las debilidades y defectos

de la reforma procesal penal, constituyen los factores finales que explican el estado de situación de la justicia boliviana, en especial de la justicia penal.

El segundo componente fue la materia de análisis del capítulo III de la tesis, tarea desplegada con un nivel de profundidad remarcable, conforme al diseño metodológico y al alcance previsto para este componente. Se estudió así en detalle el desempeño judicial, o lo que es lo mismo, la velocidad y oportunidad con la que los operadores de la justicia penal atienden las demandas de la población y resuelven los conflictos, aplicando en el estudio indicadores cuantitativos de resultados e indicadores cualitativos sobre los fallos. Estos indicadores permitieron cuantificar el nivel de la retardación de justicia e identificar la orientación de los fallos fiscales y judiciales, aportando, de ese modo, un conocimiento cuantitativo y cualitativo nuevo en el país respecto a la reforma procesal penal.

También en el apartado III de la tesis, se analizó la información disponible sobre el capital humano con el que operan el Ministerio Público y el Órgano Judicial y se identificaron los problemas en la distribución territorial de fiscales y jueces. Especial atención mereció la tesis del CNDESJB que asocia la lentitud de la justicia sólo con la “elevada” carga procesal de los fiscales y jueces, llegando a demostrarse que ese postulado debe ser relativizado y replanteado. El estudio de la gestión del capital humano avanzó hasta el diseño de un modelo matemático simple para cuantificar la demanda real de jueces penales en las ciudades capital y El Alto, a manera de ejemplo. La investigación abarcó también la información disponible sobre la Carrera Judicial, su desarrollo y avatares en los períodos pre y post elecciones judiciales, así como lo sucedido en el régimen disciplinario, llegando a constatar que el corte introducido en ambas áreas el año 2011 no aportó absolutamente nada al desenvolvimiento de la judicatura, más al contrario, tendió a empeorar su situación.

El estudio de la reforma penal boliviana concluyó con el análisis de las bases financieras del Órgano Judicial y del Ministerio Público, constatándose que parte importante de las debilidades de ambos servicios se debe a sus grandes limitaciones presupuestarias. En definitiva, varios de los desafíos que hoy enfrenta la justicia penal boliviana no podrán ser satisfechos si no se incrementan sustancialmente las partidas presupuestarias de los servicios de justicia.

La investigación llevada a cabo, por tanto, ha demostrado que no es posible pensar ningún programa de transformaciones penales y judiciales sin tener un conocimiento detallado de los aportes y de las debilidades y defectos conceptuales, normativos, institucionales y financieros de la reforma procesal penal, así como de sus desviaciones en la praxis judicial.

En suma, las evidencias y productos alcanzados mediante las reflexiones teóricas y la investigación empírica han demostrado fehacientemente que, en efecto, para definir la naturaleza, orientación y alcance de los cambios que deben introducirse en la justicia penal boliviana, y en el conjunto de la justicia, se requiere contar con un diagnóstico certero de las virtudes y defectos de la reforma procesal penal y con un entendimiento suficiente y convincente de las innovaciones constitucionales referidas a la configuración de la función y el órgano judiciales. Demostración ésta que, sin lugar a dudas, valida la hipótesis que orientó las investigaciones.

#### **4.2. Evaluación de los objetivos y resultados de la tesis.**

La tesis se propuso, como objetivo general, reiteramos, identificar los desafíos y debilidades que rodean hoy a la justicia en Bolivia, particularmente a la justicia penal. Las seis conclusiones producto de las reflexiones teóricas del Capítulo II<sup>293</sup>, las veintinueve conclusiones del Capítulo III<sup>294</sup> y las conclusiones y recomendaciones finales, desplegadas páginas adelante, demuestran que el objetivo general de la tesis fue alcanzado satisfactoriamente.

Por otro lado, la tesis se planteó tres objetivos específicos o particulares: a) aportar al esclarecimiento de las bases teóricas de la nueva configuración constitucional de la función y del Órgano judiciales, haciendo inteligibles sus proyecciones institucionales; b) evaluar los resultados de la reforma procesal penal, poniendo énfasis en el desempeño judicial, la relación entre la demanda de servicios judiciales y los recursos humanos, el régimen disciplinario del Órgano Judicial y la dimensión presupuestaria y c) sistematizar un primer relevamiento del diagnóstico institucional del Órgano Judicial, entregando, así, las bases para el diseño de políticas judiciales y la adopción de otras decisiones<sup>295</sup>.

El contenido completo del apartado II de la tesis está dedicado, precisamente, al cumplimiento de los productos señalados en el primer objetivo específico [inciso a) anterior], es decir, el esclarecimiento de las bases teóricas de la nueva configuración constitucional de la función y del Órgano judiciales y de sus proyecciones institucionales, mientras que el capítulo III despliega la evaluación de los resultados de la reforma procesal penal, la relación entre demanda de servicios judiciales y recursos humanos, el régimen disciplinario judicial y las bases financieras del Órgano Judicial y del Ministerio Público.

---

<sup>293</sup> Ver *supra* págs. 69 a 71.

<sup>294</sup> *Supra* págs. 271 a 283.

<sup>295</sup> Vid *supra* pág. 17.

Y, respecto al tercer objetivo específico, descrito en el inciso c) anterior, sólo cabe destacar que el conjunto de los materiales utilizados en la investigación realizada, ordenados conforme a la metodología evaluativa aplicada; la evaluación del desempeño judicial y la cuantificación de la retardación de justicia en las capitales de departamento y provincias visualizando las diferencias territoriales; el análisis de la relación entre carga procesal y velocidad de la justicia; la identificación del contenido de los fallos de fiscales y jueces; el estudio de la cantidad y distribución territorial de jueces y fiscales, seguido de la aplicación de un modelo matemático para evaluar la distribución actual de jueces; el estudio del régimen disciplinario y de la base financiera de los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Público, y varios otros temas tratados en la tesis, entrañan el levantamiento, sistemático, de un primer relevamiento del diagnóstico institucional del Órgano Judicial, materiales imprescindibles no sólo para el diseño de políticas judiciales, sino también para la definición de la política criminal del país y la adopción de otras decisiones.

Por todo ello, no cabe duda que tanto el objetivo general como los tres objetivos específicos propuestos en la tesis fueron adecuadamente cumplidos.

### **4.3. Conclusiones y recomendaciones finales**

Los materiales e información abordados en la investigación de sustento de esta tesis y las evidencias alcanzadas a través de ella, resumidas en las conclusiones de los capítulos II y III, autorizan plenamente a formular las siguientes conclusiones y recomendaciones finales:

- 4.3.1.** Homogeneización de criterios en los servicios de justicia sobre las implicancias teóricas y prácticas del pluralismo jurídico y sobre sus consecuencias respecto al Estado de derecho, la seguridad jurídica y el principio de legalidad. La uniformidad de criterios debe involucrar al Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Ministerio Público y Tribunal Agroambiental.
- 4.3.2.** Por su importancia y trascendencia, reiteramos aquí la conclusión 2.8.6, recomendando una vez más la urgencia y utilidad de levantar una línea de base sobre los múltiples órganos que componen la jurisdicción indígena.
- 4.3.3.** La población y gran parte de los usuarios impugnan a los servicios judiciales la lentitud con la que se resuelven los juicios, la corrupción funcionaria que campearía en su seno y su manifiesta subordinación respecto al poder político. El amplio



consenso social sobre la presencia efectiva de estos tres factores explica el desprestigio y la pérdida de legitimidad que aquejan hoy a fiscales y jueces.

**4.3.4.** En base a las evidencias recogidas en esta tesis y a los materiales ofrecidos en los *"Lineamientos Estratégicos para la Transformación del Sistema de Justicia en Bolivia"*, se llega a la conclusión de que la retardación de justicia es una consecuencia de los siguientes factores:

- a) Elevada carga procesal en las cuatro principales ciudades del eje geográfico central, registrada en el marco de debilidades en la distribución territorial de jueces y fiscales.
- b) Defectos de diseño en el procedimiento penal garantista, excesivos formalismos procedimentales y sesgos en la aplicación práctica de las reglas procesales.
- c) Fuertes debilidades infraestructurales y tecnológicas, expresadas en:
  - i. Carencia de sistemas informáticos apropiados para una administración de justicia dinámica basada en la oralidad y obsolescencia de algunos de los existentes.
  - ii. Ausencia de mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las etapas y plazos procesales. El óptimo consistiría en contar con mecanismos electrónicos y automáticos de alerta temprana.
  - iii. Inadecuación de la infraestructura respecto a las demandas del proceso oral y a la incorporación de tecnología de punta.
  - iv. Debilidades en la gestión de los despachos fiscales y judiciales. Este factor determina hacinamiento de documentación y procesos cuasi manuales, reforzando la supervivencia de la lógica del expediente.
  - v. Manifiestos déficits en las funciones de control y supervisión en el Ministerio Público y en los niveles ejecutivos del Órgano Judicial. Parte de esta debilidad se debe a la ausencia de equipos de trabajo encargados de preparar información ejecutiva que facilite la toma de decisiones gerenciales.
- d) Inadecuada formación técnica y baja capacidad resolutoria de jueces y fiscales. Las carencias formativas de los operadores de justicia puede traducirse en negligencia funcionaria, y de hecho así sucede en no pocos casos.

**4.3.5.** Existen evidencias sobre la presencia de prácticas de corrupción funcionaria dentro de los servicios de justicia, aunque se desconoce cuán extensas sean ellas. Esas prácticas se explican a partir de:

- a) La injerencia en la administración de justicia de agentes externos, unos de origen político y otros económicos.
- b) Régimen disciplinario poco efectivo. Este factor está vinculado también a las causas que explican la lentitud de la justicia.
- c) Inexistencia de normas operativas y de mecanismos dirigidos a controlar y disminuir la corrupción.
- d) Debilidades en la formación ética de los operadores de justicia.
- e) Niveles de sueldos relativamente bajos, especialmente para los jueces de primera y segunda instancia y fiscales de materia.

**4.3.6.** La independencia del Órgano Judicial, tanto externa como interna, y la imparcialidad de los magistrados y jueces, en el marco de los nuevos arreglos institucionales dispuestos por la Constitución, depende de:

- a) Normativa clara y efectiva para garantizar la selección de candidatas y candidatos a magistrados en base a formación académica, experiencia profesional, méritos judiciales e idoneidad adecuadamente medida.
- b) Elecciones judiciales transparentes e imparciales.
- c) Voluntad y decisión políticas en los actores políticos e institucionales para dar paso y fortalecer la independencia judicial.

**4.3.7.** Institucionalización y vigencia plena de la Carrera Judicial y de la Fiscal. Estos son los mecanismos estratégicos que fomentan y garantizan la independencia interna de los jueces y la idoneidad de los fiscales.

**4.3.8.** Se ha demostrado que los servicios de justicia soportan fuertes restricciones financieras, consecuencia de las insuficientes asignaciones presupuestarias a las

entidades del sector y de ausencia de políticas estatales para el fortalecimiento de la justicia. Si no se corrigen estas limitaciones financieras resultará prácticamente imposible, o extremadamente difícil encarar las múltiples acciones de solución que demandan las anteriores conclusiones. Por ello, utilizando los parámetros comparativos del Cuadro 52<sup>296</sup>, se recomienda aprobar un mandato legal que eleve el presupuesto del Órgano Judicial a un nivel equivalente al 1,5% del Presupuesto General del Estado y el del Ministerio Público al 0,5% del mismo PGE.

- 4.3.9.** Finalmente, buscando traducir al terreno operativo las anteriores conclusiones y con el respaldo de los materiales de esta tesis, resumidos en las conclusiones de los capítulos II y III, se sugiere analizar, cualificar, si fuera necesario, y aplicar en la práctica los siguientes lineamientos estratégicos:

---

<sup>296</sup> Vid *supra* pág. 269.

## **Línea Estratégica de Acción 1. (Tema: retardación de justicia).**

**Construir una justicia oportuna, eficaz y transparente, que resuelva los conflictos en el marco de los principios del Estado constitucional de derecho.**

### **A. Objetivo estratégico.**

Poner a disposición de la población servicios de justicia ágiles, idóneos y transparentes, que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos individuales, económicos, sociales y colectivos, especialmente los derechos al debido proceso y la legítima defensa.

### **B. Programas estratégicos y políticas generales.**

- 1.1. Proceso penal oral pleno, ágil y eficiente.
- 1.2. Nuevo modelo de gestión del despacho judicial y fiscal en función de la oralidad plena.
- 1.3. Mecanismos y herramientas de monitoreo del desempeño judicial y fiscal.
- 1.4. Ajustes organizativos

### **C. Acciones y proyectos.**

#### **Programa Estratégico 1.1. Proceso penal oral pleno, ágil y eficiente.**

- a) Diseño conceptual del procedimiento oral absoluto.
- b) Ajustes y precisiones normativas en el Código de Procedimiento Penal adaptándolo a la oralidad plena, eliminando formalismos innecesarios y corrigiendo defectos detectados en la práctica.
- c) Concepción y elaboración de reglamentos, manuales, instructivos, plantillas y otras herramientas para jueces, fiscales y personal de apoyo, que orienten y viabilicen la práctica de la oralidad plena en los procesos penales. Ejemplo: diseño y aplicación de plantillas optimizadoras para actas y sentencias.
- d) Análisis de las bases, dinámica, técnicas y herramientas del proceso oral absoluto con los jueces, fiscales y personal de apoyo, incluyendo la distribución óptima del tiempo de los operadores de justicia entre el gabinete/terreno y las audiencias.
- e) Innovaciones, adecuaciones y mejoras en infraestructura.
- f) Innovaciones y actualizaciones en hardware y software necesarias para la oralidad plena.
- g) Coordinación permanente entre jueces y fiscales, procurando establecer criterios homogéneos en las reformas a implementar, compatibilización de agendas

institucionales y programación de audiencias, cumplimiento de plazos, ritmo en las investigaciones, etc.

- h) Organización del archivo fiscal y reglas claras para el envío de cuadernos de investigación al mismo.
- i) Presupuesto para el programa de implantación de la oralidad plena.

### **Programa estratégico 1.2. Nuevo modelo de gestión del despacho judicial y fiscal en función de la oralidad plena.**

#### **Subprograma 1.2.1. Nuevo modelo de gestión judicial.**

- a) Diseño conceptual del nuevo modelo de gestión del despacho judicial.
- b) Elaboración de reglamentos, flujogramas y otras herramientas para facilitar el funcionamiento del despacho judicial y el uso del tiempo de los jueces y personal de apoyo.
- c) Reingeniería de las funciones y atribuciones del personal de apoyo judicial. Ejemplo: jefatura del despacho, funciones de la Secretaria o Secretario, seguimiento a etapas y plazos procesales, elaboración de las actas, etc.
- d) Diseño y aplicación de instrumentos cuantitativos al dimensionamiento de la carga procesal real y de la demanda de recursos humanos, con enfoque territorial.
- e) Modificaciones y ajustes infraestructurales.
- f) Innovaciones y actualizaciones en TIC's (software y hardware).
  - i. Expediente electrónico.
  - ii. Sistemas de registro y transcripción oportuna de audiencias.
  - iii. Acceso rápido y fácil a los antecedentes de los actores procesales.
  - iv. Otros.
- g) Implantación gradual del nuevo modelo de gestión del despacho judicial, considerando variables territoriales (ciudades capital, intermedias y provincias), carga procesal histórica e idiosincrasias regionales.
  - i. Identificación de sedes para experiencias piloto en cada departamento y en cada una de las fases del juicio.
  - ii. Implantación del nuevo modelo en los despachos seleccionados.
  - iii. Implantación ex-post en la totalidad de despachos judiciales.
- h) Elaboración del presupuesto plurianual del subprograma.

#### **Subprograma 1.2.2. Nuevo modelo de gestión fiscal.**

- a) Diseño conceptual del nuevo modelo de gestión del despacho fiscal.

- b) Elaboración de reglamentos, manuales, flujogramas y otras herramientas para facilitar el funcionamiento del despacho fiscal, compatibilizando el uso del tiempo con el de los jueces.
- c) Diseño y aplicación de instrumentos cuantitativos al dimensionamiento de la carga procesal real y de la demanda de recursos humanos, con enfoque territorial.
- d) Modificaciones y ajustes infraestructurales.
- e) Plataforma informática (software y hardware).
  - i. Implantación gradual del nuevo modelo de gestión del despacho fiscal considerando variables territoriales, carga procesal histórica e idiosincrasias regionales.
  - ii. Selección de experiencias piloto, en cada departamento.
  - iii. Implantación del nuevo modelo en los despachos seleccionados.
  - iv. Implantación ex-post en la totalidad de despachos fiscales.
- f) Elaboración del presupuesto plurianual del subprograma.

**Programa estratégico 1.3. Mecanismos de monitoreo del desempeño judicial y fiscal.**

- a) Sistemas informáticos judiciales y del Ministerio Público homogeneizados, integrados o interconectados.
- b) Nuevo sistema informático de distribución y redistribución de casos y gestión procesal.
- c) Módulo de alerta temprana de cumplimiento de plazos y reportes semanales de plazos vencidos.
- d) Módulo de alerta sobre señalamiento de audiencias con prolongación indebida de tiempos.
- e) Informes periódicos del movimiento de causas.
- f) Auditorías procesales especiales.

**Programa estratégico 1.4. Ajustes organizativos.**

- a) Ajustes organizativos en función de las variaciones en la base poblacional (cantidad y distribución) y en el crecimiento de la carga procesal.
- b) Coordinación interinstitucional para el diseño e implantación de los ajustes organizacionales.
- c) Modelo formal para correlacionar carga procesal con creación de juzgados y fiscalías.
- d) Nuevos requerimientos en recursos humanos y suministros emergentes del proceso oral pleno.
- e) Optimización del grupo presupuestario 10000 y de las partidas destinadas a personal eventual, consultorías y estudios e investigaciones.
- f) Planificación por objetivos y evaluación del desempeño por resultados.
- g) Presupuesto para la implementación del programa.

## **Línea Estratégica de Acción 2. (Tema: credibilidad e imagen de los servicios de justicia).**

**Lucha eficaz contra la corrupción en los servicios de justicia y fortalecimiento de la institucionalidad, imparcialidad y la ética funcionaria en los operadores de justicia.**

### **A. Objetivo estratégico.**

Poner a disposición de la población servicios de justicia imparciales, facilitando a las y los litigantes, y al conjunto de la sociedad, acceso oportuno a la información sobre la gestión institucional y procesal.

### **B. Programas estratégicos y políticas generales.**

- 2.1.** Lucha contra la corrupción de jueces, fiscales y funcionarios de apoyo, incluyendo regímenes disciplinarios eficientes y eficaces.
- 2.2.** Servicios de justicia confiables, con acceso fácil y oportuno a la información por parte de las y los litigantes y la población.
- 2.3.** Conducta ética consecuente en los servidores de las entidades del sistema de justicia.
- 2.4.** Servicios de justicia institucionalizados y fortalecidos.

### **C. Acciones y proyectos.**

#### **Programa estratégico 2.1. Lucha contra la corrupción de jueces, fiscales y funcionarios de apoyo fiscal y judicial, incluyendo regímenes disciplinarios eficientes y eficaces.**

- a) Elaboración de un Plan de Lucha contra la Corrupción, con enfoque sectorial y componentes institucionales, incluyendo:
  - i. Régimen especial de declaración de ingresos y patrimonio para jueces, fiscales y otros funcionarios.
  - ii. Cooperación con el Servicio de Impuestos Nacionales para aplicar en los servicios de justicia los sistemas de la inteligencia tributaria.
  - iii. Cooperación con la Unidad de Investigaciones Financieras para recibir informes periódicos sobre movimientos en los activos financieros de jueces, fiscales y otros funcionarios, precautelando el respeto a los derechos humanos de las personas.

- b) Regímenes disciplinarios ágiles, eficaces y transparentes para jueces, fiscales y funcionarios de apoyo fiscal y judicial, incorporando:
  - i. Prohibición a los jueces de conceder entrevistas aisladas a las partes en litigio, incluyendo a los abogados.
  - ii. Fijación de cantidades máximas de sentencias y autos definitivos revocados y las sanciones respectivas.
  - iii. Filtros para evitar la utilización de los regímenes disciplinarios con fines extorsivos y de coacción contra jueces y fiscales.
- c) Sistemas de seguridad y vigilancia en todas las dependencias judiciales y del Ministerio Público.
- d) Presupuesto para la implementación del programa.

**Programa estratégico 2.2. Servicios de justicia confiables, con acceso fácil y oportuno a la información por parte de los litigantes y la población.**

- a) Sistemas de gestión y seguimiento de causas amigables, con un rezago no mayor a 24 horas y accesibles a través de los portales web del Consejo de la Magistratura, Tribunal Supremo de Justicia, Fiscalía General del Estado, tribunales departamentales y fiscalías departamentales.
- b) Informes periódicos del movimiento de causas en los juzgados y fiscalías del país, publicados en las páginas web de los tribunales y fiscalías departamentales, respectivamente. Su implementación será progresiva, iniciando con informes semestrales, después bimestrales y finalmente mensuales.
- c) Suscripción de un Pacto Nacional por la Transparencia, con participación de todas las instancias del Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, los Ministros de la Presidencia, Gobierno y Justicia y Derechos Humanos, Policía Boliviana, Tribunal Supremo Electoral y otras entidades.
- d) Presupuesto para la implementación del programa.

**Programa estratégico 2.3. Conducta ética consecuente en los servidores de las entidades del sistema de justicia.**

- a) Formulación y aplicación de Códigos de Ética en cada una de las entidades del sector justicia.
- b) Creación de un Comité de Ética del Sistema de Justicia de Bolivia, encargado de monitorear, supervisar y recomendar la reglamentación y ajustes al Código de Ética y a los procedimientos de aplicación.
- c) Elaboración de los reglamentos, manuales, flujogramas, plantillas y otras herramientas para facilitar la aplicación del Código de Ética.



- d) Fijación de una cantidad máxima de recusaciones declaradas procedentes y las sanciones respectivas.

**Programa estratégico 2.4. Servicios de justicia institucionalizados y fortalecidos.**

- a) Carreras Judicial y Fiscal vigentes, aplicadas y fortalecidas.
- b) Subsistemas de reclutamiento articulados a las escuelas de fiscales y jueces.
- c) Subsistemas de permanencia en la Carrera basados en evaluación del desempeño por resultados.

**Línea Estratégica de Acción 3. (Tema: nuevo perfil de los funcionarios de los servicios de justicia).**

**Definir el nuevo perfil de los servidores públicos de las entidades del sistema de justicia boliviano y diseñar o ajustar los programas de formación especializada y permanente de jueces, fiscales, peritos forenses, defensores de oficio, conciliadores y personal de apoyo.**

**A. Objetivo estratégico.**

Contar en el sistema de justicia con servidores públicos idóneos, calificados, con sólidos valores éticos, respetuosos de los derechos individuales, económicos, sociales y colectivos de la población y comprometidos con una justicia oportuna, independiente, eficaz e imparcial.

**B. Programas estratégicos y políticas generales.**

- 3.1.** Gestión optimizada del capital humano.
- 3.2.** Escuela de Jueces del Estado.
- 3.3.** Escuela de Fiscales del Estado.
- 3.4.** Formación permanente para peritos forenses, defensores de oficio, conciliadores y personal de apoyo.

**C. Acciones y proyectos.**

**Programa estratégico 3.1. Gestión optimizada del capital humano.**

- a) Plan de Desarrollo del Capital Humano en cada una de las entidades del sector, elaborado con técnicas participativas y perspectiva multianual, prestando especial atención a:
  - i. Identificación de las brechas de talento que afectan a los servicios.
  - ii. Precisar las competencias necesarias para cada uno de los puestos de trabajo y orientar el reclutamiento en función de esas competencias.
- b) Reglas claras para el reclutamiento del capital humano.
- c) Supeditar la permanencia de los servidores a su desempeño, en base a indicadores estandarizados.

- d) Opciones de ascensos y traslados permanentes, o al menos periódicas, rodeadas de procedimientos confiables para su aprovechamiento.
- e) Oportunidades de capacitación permanente, como soporte para el cumplimiento de los indicadores de desempeño y para el acceso a los ascensos.

### **Programa estratégico 3.2. Escuela de Jueces del Estado.**

- a) Definición del perfil de juez que se requiere en cada materia y diseño de las currículas de formación especializada de jueces por competencias.
- b) Programas de formación de jueces para el ingreso a la Carrera Judicial y para el ascenso en el escalafón judicial, con enfoques de género y territorial.
- c) Programas de actualización y formación permanente, por materias y niveles del escalafón judicial.
- d) Diseño de las mallas curriculares de formación permanente de las y los jueces, por competencias.
- e) Formación permanente de jueces tendiente al análisis crítico de la realidad criminal del país, con enfoque multi e intercultural, pluralismo jurídico, derechos humanos, género y generacional.
- f) Formación de jueces en las TIC's a aplicarse.
- g) Suscripción de convenios de cooperación con las universidades públicas de los departamentos para implementar la formación permanente de las y los jueces.
- h) Presupuesto para la implementación del programa.

### **Programa estratégico 3.3. Escuela de Fiscales del Estado.**

- a) Definición del perfil de fiscal para encarar la transformación de la justicia y diseño de la currícula de formación especializada de fiscales por competencias.
- b) Programas de formación de fiscales para el ingreso a la Carrera Fiscal, con enfoques de género y territorial.
- c) Programas de actualización y formación permanente:
  - i. Diseño de la malla curricular de formación permanente por competencias, cuidando la sinergia con el perfil de los jueces penales.
  - ii. Fomentar el análisis crítico de la realidad criminal del país, con enfoque multi e intercultural, pluralismo jurídico, derechos humanos, género y generacional.
  - iii. Formación de fiscales en las TIC's a aplicarse.
  - iv. Suscripción de convenios bilaterales de cooperación con las universidades públicas de los departamentos para implementar la formación permanente de las y los fiscales.
- d) Presupuesto para la implementación del programa.

**Programa estratégico 3.4. Formación permanente de peritos forenses, defensores de oficio, conciliadores y personal de apoyo.**

**Subprograma 3.4.1. Formación permanente de peritos forenses.**

- a) Creación de la masa crítica necesaria para viabilizar la acusación pública y las pericias especializadas.
- b) Formación teórica y práctica permanente de las y los peritos fiscales en las diferentes especialidades.
- c) Presupuesto para la implementación del programa.

**Subprograma 3.4.2. Formación permanente para defensores de oficio.**

- a) Formación de las y los defensores de oficio en las nuevas TIC's de sustento de los servicios judiciales.
- b) Definición del perfil del defensor de oficio que se requiere y diseño de la o las currículas de formación permanente por competencias.
- c) Suscripción de convenios bilaterales de cooperación con universidades públicas para implementar la formación permanente de las y los defensores de oficio.
- d) Formación permanente de las y los defensores de oficio, con enfoque multi e intercultural, pluralismo jurídico, derechos humanos, género y generacional.
- e) Presupuesto para la implementación del programa.

**Subprograma 3.4.3. Formación permanente para conciliadores.**

- a) Definición del perfil del conciliador que se requiere y diseño de la o las currículas de formación permanente por competencias.
- b) Suscripción de convenios bilaterales de cooperación con universidades públicas para implementar la formación permanente de las y los conciliadores.
- c) Formación permanente de las y los defensores de oficio, con enfoque multi e intercultural, pluralismo jurídico, derechos humanos, género y generacional.
- d) Presupuesto para la implementación del programa.

**Subprograma 3.4.4. Formación permanente para el personal de apoyo.**

- a) Formación del personal de apoyo fiscal y judicial en las TIC's a aplicarse.
- b) Creación de la masa crítica suficiente para el registro y transcripción de las audiencias y otras exigencias planteadas por la oralidad plena.

- c) Definición del perfil del personal de apoyo fiscal y judicial que se requiere por materias y diseño de las currículas de formación permanente por competencias.
- d) Suscripción de convenios bilaterales de cooperación con universidades públicas para implementar la formación permanente del personal de apoyo de los servicios de justicia.
- e) Formación permanente del personal de apoyo, con enfoque multi e intercultural, pluralismo jurídico, derechos humanos, género y generacional.
- f) Presupuesto para la implementación del programa.

**Línea Estratégica de Acción 4. (Tema: independencia judicial).**

**Garantizar la autonomía e independencia de los servicios y operadores de justicia.**

**A. Objetivo estratégico.**

Fortalecer las condiciones institucionales y sociales necesarias para el ejercicio independiente de las competencias de jueces y fiscales, exentos de injerencia de actores externos a la administración de justicia.

**B. Programas estratégicos y políticas generales.**

- 4.1. Políticas institucionales dirigidas a fortalecer la independencia en las determinaciones de jueces y fiscales.
- 4.2. Lineamientos y protocolos de atención para evitar injerencia externa.
- 4.3. Respaldo institucional a la labor proba de jueces y fiscales.
- 4.4. Relacionamiento con las organizaciones y movimientos sociales con el propósito de generar consenso social sobre la utilidad de la independencia judicial.

**C. Acciones y proyectos.**

**Programa estratégico 4.1. Políticas institucionales dirigidas a fortalecer la independencia en las determinaciones de jueces y fiscales.**

- a) Prohibición de conceder entrevistas aisladas a las partes en conflicto.
- b) Las reuniones con otras autoridades, dirigentes y representantes sociales que no sean parte en juicio alguno sólo podrán realizarse en presencia de la o el Secretario. En el caso de los órganos colegiados las reuniones deberán celebrarse con, al menos, el quorum reglamentario.
- c) Registro obligatorio de todas las entrevistas y reuniones concedidas por los jueces y magistrados.

**Programa estratégico 4.2. Lineamientos y protocolos de atención para evitar injerencia externa.**

- a) Elaboración y cumplimiento obligatorio de protocolos de atención a las partes en litigio y de concesión de entrevistas a personas no involucradas en los juicios.
- b) Aplicación consistente de los reglamentos, manuales, instrumentos y herramientas previstas en la acción c) del Programa estratégico 1 de la Línea Estratégica 1.

**Programa estratégico 4.3. Respaldo institucional a la labor proba de los operadores de justicia.**

Suscripción de un *Pacto Nacional por la Independencia de los Servicios Judiciales*, con participación de las máximas instancias de los órganos Judicial, Ejecutivo, Legislativo y Electoral, el Tribunal Constitucional Plurinacional y las principales organizaciones nacionales de la sociedad civil.

**Programa estratégico 4.4. Relacionamiento con las organizaciones y movimientos sociales con el propósito de generar consenso social sobre la utilidad de la independencia judicial.**

- a) Campaña de difusión de los fundamentos y utilidad de la independencia de los servicios de justicia dirigida a las organizaciones sociales (sinergia con el anterior programa estratégico).
- b) Suscripción de un acuerdo multilateral o de acuerdos bilaterales entre el Órgano Judicial, Tribunal Constitucional y Ministerio Público y las principales organizaciones sociales para preservar y defender la independencia de los servicios de justicia.

**Línea Estratégica de Acción 5. (Tema: nueva legislación).**

**Ejercer oportuna y eficientemente la iniciativa legislativa institucional para transformar la justicia y participar en el desarrollo normativo originado en los otros órganos del Estado.**

**A. Objetivo estratégico.**

Contribuir al desarrollo legislativo requerido por los objetivos de la transformación de la justicia, aportando el conocimiento especializado de las fortalezas, debilidades y desafíos de los servicios de justicia.

**B. Programas estratégicos y políticas generales.**

- 5.1. Unidades especializadas en el Órgano Judicial, Ministerio Público y Tribunal Constitucional para la elaboración y revisión de proyectos de ley y otros instrumentos legales y para orientar la aplicación de la normativa vigente.
- 5.2. **"Mesas de Coordinación y Cooperación"** entre los servicios de justicia y las comisiones respectivas de los órganos Legislativo y Ejecutivo.
- 5.3. Consulta institucionalizada a los órganos de la justicia en los proyectos de ley relativos a la justicia, como parte del procedimiento legislativo.

**C. Acciones y proyectos.**

**Programa estratégico 5.1. Unidades especializadas en el Órgano Judicial, Ministerio Público y Tribunal Constitucional para la elaboración y revisión de proyectos de ley y otros instrumentos legales y para orientar la aplicación de la normativa vigente.**

- a) Diseño conceptual de la unidad a crearse en cada una de las entidades, con tres grandes funciones:
  - i. Elaborar proyectos de ley y otros instrumentos legales para impulsar la transformación de la justicia.
  - ii. Revisar los proyectos de ley elaborados en los órganos Legislativo y Ejecutivo y emitir los informes respectivos, y
  - iii. Orientar la aplicación de la normativa vigente, con enfoque diferenciado.
- b) Aprobación del instrumento legal de creación de la unidad de proyectos y análisis legislativos por cada una de las entidades involucradas.
- c) Equipamiento e implementación de las unidades.



- d) Mecanismos de coordinación y compatibilización de proyectos entre las diferentes unidades creadas.
- e) Presupuesto para la implementación del programa.

**Programa estratégico 5.2. "Mesas de Coordinación y Cooperación" entre los servicios de justicia y las comisiones respectivas de los órganos Legislativo y Ejecutivo.**

- a) Asumir la iniciativa para abrir el diálogo entre el Órgano Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional y los órganos Ejecutivo y Legislativo con el propósito de aplicar en la práctica la coordinación y cooperación inter-órganos establecida en el artículo 12 de la Constitución.
- b) Concertar la organización e institucionalización de las "Mesas de Coordinación y Cooperación" entre los tres órganos del poder público.
- c) Apoyar la acción con una campaña de difusión de los mandatos del artículo 12 de la Constitución a través de los medios de comunicación.
- d) Organización y realización de la primera "Mesa de Coordinación y Cooperación" para la implementación de la oralidad plena en el proceso penal.

**Programa estratégico 5.3. Consulta institucionalizada a los órganos de la justicia en los proyectos de ley relativos a la justicia, como parte del procedimiento legislativo.**

- a) Plantear en el diálogo abierto con los órganos Ejecutivo y Legislativo la institucionalización de la consulta a los órganos de la justicia en todos los proyectos relativos a la justicia.
- b) Inscribir la consulta a los órganos de la justicia en el *Reglamento General de la Cámara de Diputados* y en la Ley del Órgano Judicial.

**Línea Estratégica de Acción 6. (Tema: presupuesto).**

**Presupuesto adecuado y suficiente para el Órgano Judicial y el Ministerio Público.**

**A. Objetivo estratégico.**

Contar con los recursos necesarios y suficientes para desplegar una gestión eficiente de los servicios de justicia y para la implementación de los lineamientos estratégicos de la transformación de la justicia, dándole sostenibilidad al proceso.

**B. Programas estratégicos y políticas generales.**

**6.1.** Transformación de los servicios de justicia: asunto de prioridad nacional.

**6.2.** Participación porcentual de los servicios de justicia en el presupuesto general del Estado.

**C. Acciones y proyectos.**

**Programa estratégico 6.1. Transformación de los servicios de justicia: asunto de prioridad nacional.**

Emisión de una *Declaración Conjunta* entre los órganos Judicial, Ejecutivo, Legislativo y Electoral, Tribunal Constitucional, Ministerio Público y principales organizaciones nacionales de la sociedad civil, calificando la transformación de los servicios de justicia como asunto de prioridad nacional.

**Programa estratégico 6.2. Participación adecuada de los servicios de justicia en el Presupuesto General del Estado.**

Aprobación de una ley disponiendo que los presupuestos anuales del Órgano Judicial serán equivalentes al 1,5%, como mínimo, del Presupuesto General del Estado, y que los presupuestos anuales del Ministerio Público tendrán un monto equivalente al 0,5% del PGE.

### **Línea Estratégica de Acción 7. (Tema: Justicia plural).**

**Desarrollar el relacionamiento, coordinación y cooperación entre el Órgano Judicial y la Jurisdicción indígena.**

#### **A. Objetivo estratégico.**

Sentar las bases y acelerar la configuración del sistema de justicia plural, pilar del Estado Plurinacional.

#### **B. Programas estratégicos y políticas generales.**

- 7.1. Línea de base de la jurisdicción indígena en Bolivia.
- 7.2. Políticas institucionales dirigidas a la configuración y fortalecimiento del sistema de justicia plural.
- 7.3. Presupuesto para viabilizar la configuración y fortalecimiento del sistema de justicia plural.
- 7.4. Base normativa del sistema de justicia plural.

#### **C. Acciones y proyectos.**

##### **Programa estratégico 7.1. Línea de base de la jurisdicción indígena en Bolivia.**

- a) Elaboración de los términos de referencia para la construcción de la línea de base.
- b) Contenido mínimo de la línea de base:
  - i. Naciones y pueblos indígenas que poseen sistemas de justicia propios y los practican secularmente.
  - ii. Características y particularidades de los distintos sistemas jurídicos y de justicia de las naciones y pueblos indígenas.
  - iii. Estructuras institucionales de las naciones y pueblos indígenas, ubicación de los órganos que administran justicia y jurisdicción territorial de éstos.
  - iv. Cantidad de instancias que administran justicia en cada nación y pueblo indígena.
- c) Diseño de áreas, mecanismos y proyectos para el relacionamiento con la jurisdicción indígena.

##### **Programa estratégico 7.2. Políticas institucionales dirigidas a la configuración y fortalecimiento del sistema de justicia plural.**

- a) Creación de unidades técnicas operativas en cada uno de los servicios de justicia, encargadas del relacionamiento, coordinación y cooperación con la jurisdicción indígena.
- b) Diseño de un programa de capacitación y fortalecimiento de los sistemas de justicia en naciones y pueblos indígenas y comunidades seleccionadas.
- c) Realización de eventos académicos y encuentros territoriales temáticos conjuntos entre la jurisdicción indígena y los servicios estatales de justicia.

**Programa estratégico 7.3. Presupuesto para viabilizar la configuración y fortalecimiento del sistema de justicia plural.**

- a) Asignación de recursos suficientes para la implementación de esta Línea Estratégica.
- b) Programación y ejecución financiera a través de los presupuestos institucionales.

**Presupuesto estratégico 7.4. Base normativa del sistema de justicia plural.**

- a) Proyecto de ley de modificaciones a la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional, aplicando metodología participativa con los operadores justicia de mayor jerarquía de las principales naciones y pueblos indígenas.
- b) Organizar talleres de análisis y concertación del proyecto de ley con:
  - i. El Órgano Legislativo.
  - ii. Instancias estratégicas del Órgano Ejecutivo.
  - iii. Principales organizaciones sociales y sindicales indígenas y campesinas.
  - iv. Otras organizaciones sociales que apoyen el proceso como aliados estratégicos.
- c) Facilitación de la vigencia y procesamiento de los tipos penales que según la Ley de Deslinde Jurisdiccional corresponden a la jurisdicción indígena.
- d) Elaboración de otros instrumentos normativos para impulsar la configuración del sistema de justicia plural.

## BIBLIOGRAFÍA

ACNUDH

- 2015 *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*. ONU, Nueva York.

Agudelo Betancur, Nódier

- 1989 *La revolución francesa y los fundamentos del derecho penal moderno: Beccaria y la Ilustración*. En: *Nuevo Foro Penal*, N° 45, Bogotá, 1989, pp. 291 a 312.

Ardila Amaya, Edgar

- 2002 *Pluralismo jurídico: apuntes para el debate*. En: ILSA, "El Otro Derecho", N° 26-27, Bogotá, pp. 49 a 61.

Aristóteles

- 1996 *La Política*, Edit. Juventud, La Paz.

Ariza Higuera, Libardo y Daniel Bonilla Maldonado

- 2007 *El pluralismo jurídico. Contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico*. En: Sally Engle Merry et. al., "Pluralismo Jurídico", Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 21 a 85.

Arnaud, André-Jean y María José Fariñas Dulce

- 1998 *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Edit. Dykinson – Universidad Carlos III, Madrid.

Balaguer Callejón, Francisco, Gregorio Cámara Villar, et. al.

- 1999 *Derecho Constitucional*, 2 vol., Edit. Tecnos, Madrid.

Baratta, Alessandro

- 2004 *Criminología y sistema penal*, Edit. B de F, Buenos Aires.

Beccaria, César Bonesana, Marqués de

- 1993 *Tratado de los delitos y de las penas*, Edit. Heliasta SRL, Buenos Aires.

Beck, Ulrich

- 1998 *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Edit. Paidós, trad.: Jorge Navarro, Daniel Jiménez y M<sup>a</sup>. Rosa Borrás, Barcelona.
- 2002 *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI Editores, trad.: Jesús Alborés Rey, Madrid.

Böhrh Irahola, Carlos

- 2004 *Reingeniería Constitucional en Bolivia. Poder Judicial*, Tomo II, FUNDEMOS, La Paz.
- 2010 *Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano*. En: IDEA-VPEP-UMSA, "Miradas. Nuevo Texto Constitucional", IDEA Internacional, La Paz, pp. 37 a 66.

Böhrh Irahola, Carlos y Norman Wray Reyes

- 2015 *Los procesos constituyentes boliviano y ecuatoriano: análisis comparativo y prospectivo*, IDEA Internacional, La Paz.

Cabanellas de Torres, Guillermo

- 1980 *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Edit. Heliasta, 14ª ed., Buenos Aires.
- 1993 *Beccaria y su obra*. En: Beccaria, "Tratado de los delitos y de las penas", Edit. Heliasta SRL, Buenos Aires, pp. 8 a 38.

Cabedo Mallol, Vicente

- 2004 *Antropología Jurídica*. En: José L. Colomer Viadel (coord.), "Estudios para la Antropología", UPV, Valencia, pp. 251 a 270.

Carnevali Rodríguez, Raúl

- 2008 *Derecho penal como última ratio. Hacia una política criminal racional*. En: Revista *Ius et Praxis*, vol. 14, N° 1, Talca, Chile, 2008, pp. 13 a 48. Edición virtual, disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v14n1/art02.pdf>.

Champagne, Anthony

- 2009 *La elección de jueces en los Estados Unidos*. En: "Aportes" N° 10, DPLF, Washington, pp. 12 a 14.

Chumacero Ruiz, Juan Pablo

- 2010 *Trece años de reforma agraria en Bolivia*. En: Fundación Tierra, "Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia", La Paz, pp. 11 a 37.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

- 2011 *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: desarrollo y aplicación*. OEA, Nueva York.

Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)

2012 *Estadísticas e Indicadores Armonizados de los sistemas de Justicia. América Latina*. Edición virtual, Madrid.

<http://www.comjib.org/sites/default/files/INFORME%202012.pdf>.

Consejo de la Judicatura de Bolivia

2006 a 2011 *Anuario Estadístico Judicial*, Gerencia de Servicios Judiciales Sucre.

Consejo de la Magistratura

2012 y 2013 *Anuario Estadístico Judicial*, Dirección Nacional de Políticas de Gestión, Sucre.

Consejo Nacional de Desarrollo Estratégico del Sistema Judicial Boliviano (CNDESJB)

2014 *Lineamientos Estratégicos para la Transformación del Sistema de Justicia en Bolivia*. CNDESJB, edición electrónica restringida.

Consorcio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Asesoramiento (CIMA)

2009 y 2011 *Barómetro de Gobernabilidad de Iberoamérica*. Ediciones virtuales.

[http://www.centronacionaldeconsultoria.com/noticias/Barometro\\_mayo\\_04\\_2009.pdf](http://www.centronacionaldeconsultoria.com/noticias/Barometro_mayo_04_2009.pdf)

<http://www.centronacionaldeconsultoria.com/cncv2/index.php/noticias/biblioteca/95-biblioteca-01>.

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América

2004 *La Constitución de los Estados Unidos de América*. Edición virtual, Washington, <http://usinfo.state.gov/>.

Díez Ripollés, José Luis

2007 *La política criminal en la encrucijada*, Edit. B de F, Buenos Aires.

Eberhard, Christoph

2004 *Hacia un nuevo enfoque del derecho a través de sus prácticas. Algunas implicancias de los enfoques alternativos*. En: ILSA, "El Otro Derecho" N° 30, Bogotá, pp. 13 a 37.

Ehrlich, Eugen,

2005 *Escritos sobre sociología y jurisprudencia*, Edit. Marcial Pons, Madrid.

Engle Merry, Sally, John Griffiths, et. al.

2007 *"Pluralismo Jurídico"*, Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes - Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Fairén Guillén, Víctor

1990 *Notas sobre el proyectado Código de Proceso Penal - Modelo para Iberoamérica*. Informe, Biblioteca UNAM, México.

Faundez Julio y Alan Angell

2005 *Reforma Judicial en América Latina. El rol del BID*. En: CEJA, "Sistemas Judiciales" N° 8, Buenos Aires, pp. 90 a 113.

Fernández Segado, Francisco

1992 *El Sistema Constitucional Español*", Edit. Dykinson, Madrid.

Ferrajoli, Luigi

2014 *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Edit. Trotta, 10ª edic., 1ª reimp., trad.: Perfecto Andrés Ibañez, Alfonso Ruiz Miguel y otros, Madrid.

Firschein, Ben

2002 *Judicial Independence in the United States*. En: CEJA, "Sistemas Judiciales" N° 4, Buenos Aires, pp. 40 a 46.

Fiscalía General del Estado

2015 *Rendición pública de cuentas. Parcial. Gestión 2015*. Edición virtual, Sucre. [http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plublicaciones/Presentacin\\_2015.pdf](http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plublicaciones/Presentacin_2015.pdf).

García Pelayo, Manuel

1984 *El Estado de partidos*, Edit. Alianza, Madrid.

Garland, David

2005 *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Edit. Gedisa, trad.: Máximo Sozzo, Barcelona.

Gauto Olmedo, Mirna Concepción

2015 *Perspectivas del Derecho Penal del futuro*. En: UTI, Revista Científica Internacional, Vol. II, N° 1, Asunción, pp. 215 a 238.

González Martín, Nuria

2010 *Sistemas jurídicos contemporáneos*, IIJ – UNAM, México D.F..

Gozzi, Gustavo

2000 *Estado contemporáneo*. En: Bobbio, Norberto, et. al., "Diccionario de Política", Edit. Siglo XXI, 12ª edic., México D.F., pp. 541 a 551.



Guastini, Riccardo

2001 *Estudios de Teoría Constitucional*, IJ – UNAM, México D. F..

Häberle, Peter

2003 *El Estado Constitucional*, Universidad Católica del Perú, Lima.

Hammergren, Linn

1999 *Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*. OEA, Departamento de Derecho Internacional. Edición virtual, Washington.

<http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti5.htm>.

Hobbes, Thomas

2007 *Leviatan*. INEP AC, Puebla.

Hoekema, André

2002 *Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario*. En: ILSA, "El Otro Derecho" N° 26-27, Bogotá, pp. 63 a 98.

Instituto Latinoamericano de la ONU para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

1992 *Estudio del Funcionamiento del Sistema Penal en Bolivia*. USAID Bolivia, La Paz.

Instituto de la Judicatura de Bolivia

2011 *La formación judicial en Bolivia. Perspectivas de futuro*. IJB, Sucre.

Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal

1990 *Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica*, CEJA, Santiago de Chile.

Jakobs, Günther

2006 *Moderna dogmática penal. Estudios compilados*, Edit. Porrúa, 2ª edic., México D.F..

Jakobs, Günther y Manuel Cancio Meliá

2003 *Derecho Penal del Enemigo*, Edit. Civitas, Madrid.

Kelsen, Hans

1982 *Teoría pura del derecho*. IJ – UNAM, México D.F..

Larrauri, Elena

2006 *Populismo punitivo... y cómo resistirlo*. En: Revista "Jueces para la Democracia", N° 55, Madrid, pp. 15 a 22.

Locke, John

2006 *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Edit. Tecnos, trad.: Carlos Mellizo, Madrid.

Loewenstein, Karl

1986 *Teoría de la Constitución*, Edit. Ariel, 2ª edic., 4ª reimp., Barcelona.

"Mercados y Muestras"

2015 *Encuesta sobre confiabilidad de la justicia*. Edición virtual, La Paz.  
<http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/6/16/aplaza-sistema-judicial-segun-encuesta-60070.html>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

1999 *Nuevo Código de Procedimiento Penal. Comentarios e Índices*. MJ y GTZ, La Paz.

Ministerio Público

2014 *Plan Estratégico Institucional 2014 - 2018*. Edición virtual, Sucre.  
<http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/index.php/features/pei>.

2015 *Rendición Pública de Cuentas Parcial Gestión 2015*. Edición virtual, Sucre.  
[http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plublicaciones/Presentacin\\_2015.pdf](http://www.fiscalia.gob.bo/webfiscalia/images/plublicaciones/Presentacin_2015.pdf).

Möllers, Christoph

2009 *Dogmática de la organización de poderes en la Ley Fundamental de Bonn*. En: UNIRIOJA, "Teoría y Realidad Constitucional" N° 23, pp. 71 a 115.

Montaño Pardo, Edgar

1999 *De la intolerancia a la vigencia de los derechos humanos*. En: MJ – GTZ, "Nuevo Código de Procedimiento Penal. Comentarios e Índices", La Paz, pp. 35 a 46.

Montesquieu, Charles Louis de

1906 *El Espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.

Muñoz Conde, Francisco y Mercedes García Arán

2004 *Derecho Penal. Parte General*, Edit. Tirant lo Blanch, 6a edic., Valencia.

Otto y Pardo, Ignacio de

1989 *Estudios sobre el Poder Judicial*. Ministerio de Justicia, Madrid.

Palacio, Germán

2000 *Pluralismo jurídico, neoamericanismo y postfordismo: notas para descifrar la naturaleza de los cambios jurídicos de fines de siglo*. En: UNIBRASIL, "Crítica Jurídica" N° 17, pp. 151-176.

Poder Judicial de Bolivia

2004 *Memoria. Seis años de historia del Consejo de la Judicatura, 1998 - 2004*. Editorial Judicial, Sucre.

Quiroga Lavié, Humberto

1991 *Derecho Constitucional Latinoamericano*. IJ – UNAM, México D.F..

Quiroga Trigo, José Antonio

2010 *El Estado Plurinacional y el fin de la República*. En: IDEA-VPEP-UMSA, "Miradas. Nuevo Texto Constitucional", IDEA Internacional, La Paz, pp. 273 a 282.

Raz, Joseph

1986 *El concepto de sistema jurídico*. IJ – UNAM, México D.F.

Requejo, Ferrán

2001 *Las federaciones democráticas plurinacionales frente a las diversidades políticas y las identidades culturales. ¿O es al revés?*. En: Ribot García, Luis, Julio Valdeon B. y Ramón Villares P. (coord.), "Año 1000, año 2000: Dos milenios en la historia de España", Edit. Nuevo Milenio, Madrid, pp. 279 a 295.

Rodríguez Veltzé, Eduardo

2009 *El Órgano Judicial en la Nueva Constitución*. En: "Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado". KAS, La Paz, pp. 235 a 265.

Rodríguez Veltzé, Eduardo y Farit Rojas Tudela

2010 *Pensar este tiempo: pluralismo jurídico*. KAS, La Paz.

Rojas Tudela, Farit

2011 *Del monismo al pluralismo jurídico: interculturalidad en el Estado Constitucional*. En: "Los derechos individuales y derechos colectivos en la

*construcción del pluralismo jurídico en América Latina*". KAS, La Paz, pp. 21 a 34.

Romero Bonifaz, Carlos

2009 *La problemática de la tierra en la nueva Constitución y en los Estatutos Autonómicos*, IDEA Internacional, La Paz.

Sagüés, Néstor Pedro

2007 *Manual de Derecho Constitucional*, Edit. Astrea, Buenos Aires.

Santos, Boaventura de Sousa

1991 *Estado, derecho y luchas sociales*. ILSA, Bogotá.

2010 *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. IIDS, Lima.

Serra Cristóbal, Rosario

2004 *La libertad ideológica del Juez*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.

Silva Sánchez, Jesús-María

2001 *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Edit. Civitas, 2ª edic. revisada y ampliada, Madrid.

Sotomayor Acosta, Juan Oberto

2008 *¿El Derecho penal garantista en retirada?* En: Universidades de Huelva, Salamanca y Castilla-La Mancha, Revista Penal, N° 21, 2008, pp. 148 a 164.

Tribunal Supremo de Justicia

2014 *Plan Prospectivo del Órgano Judicial 2014 - 2017*. Edición virtual restringida, Sucre.

2016 *Informe de la Gestión 2015*. Imprenta Judicial, Sucre.

Vargas Viancos, Juan Enrique

2002 *Independencia versus control del Poder Judicial*. En: CEJA, "Sistemas Judiciales" N° 4, pp. 34 a 39.

2008 *La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica*. En: FLACSO, "Urvio" N° 3, pp. 33 a 47.

Werther Jr., William y Keith Davis

2008 *Administración de recursos humanos. El capital humano de las empresas*, Edit. McGraw Hill, 6ta edic., trad.: Joaquín Mejía Gómez, México D.F.

Wolkmer, Antonio Carlos

2003 *Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina*. En: García V., Mauricio, et. al., "Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos". ILSA, Bogotá, pp. 247 a 259.

Zaffaroni, Eugenio Raúl

1994 *Estructuras Judiciales*, Edit. Ediar, Buenos Aires.