

FES – ILDIS

FES – ILDIS

REFORMAS NECESARIAS EN LA JUSTICIA

Carlos Böhr Iráhola
Junio, 2016



1. Introducción.

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)¹ la confianza de la población boliviana en la justicia, en 2009, apenas se acercaba al 35%; dos años después, en 2011, ese nivel de confianza había bajado al 26%, y en 2015, el porcentaje estaría 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 corrupción².

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. La retardación de justicia afecta a los juicios de todas las materias: civiles, familiares, sociales, contenciosos fiscales y tributarios y, por supuesto, penales. El cuadro siguiente muestra que, en las materias no criminales, entre 2006 y 2013 habrían quedado pendientes de resolución más de 300.000 expedientes, lo que implica que alrededor de medio millón de personas, al menos, no pudieron hacer valer sus derechos mediante una decisión judicial oportuna.

RETENCIÓN JUDICIAL NO PENAL 2006 – 2013	
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 Niñez y Adolescencia	12.667
Juzgados del Trabajo y Seguridad Social	27.863
Juzgados Coactivos Fiscales y Tributarios	10.262
TOTAL	306.726

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

En el ámbito criminal, 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

¹ 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, y el de 2011 en <http://www.centronacionaldeconsultoria.com/cncv2/index.php/noticias/biblioteca/95-biblioteca-01>.

² 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>.

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, más de 320.000 investigaciones penales abiertas quedaron en el simple aviso de inicio de las indagaciones³. Nadie sabe a ciencia cierta dónde se encuentran los cuadernos de investigación de esos casos, ni qué hicieron las víctimas y/o damnificados.

Pero, la extrema lentitud de la justicia no sólo caracterizó a los fiscales, también a los jueces y tribunales de sentencia, tal como se desprende de los cuadros siguientes:

JUZGADOS DE SENTENCIA: TRJ							
Ciudades Capital y El Alto (2006 - 2012)							
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
NACIONAL	0.59	0.68	0.64	0.64	0.65	0.66	0.71

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.

TRIBUNALES DE SENTENCIA: TRJ								
Ciudades Capital y El Alto (2006 - 2013)								
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
NACIONAL	0.62	0.51	0.49	0.52	0.54	0.47	0.75	0.61

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**

³ Estos datos y toda la información estadística que se utiliza y cita en este documento 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.

El rango de variación de la TRJ va de cero a uno, de manera tal que en la medida en que tienda a cero (0) la mora judicial tiende a minimizarse, hasta desaparecer, y a la inversa, en tanto tienda a uno (1) ira aumentando, hasta hacerse absoluta si $TRJ = 1$, ó 100% de mora judicial. De manera que los dos cuadros anteriores revelan las elevadas tasas de juicios penales que fueron quedando sin decisiones judiciales finales.

Los tres cuadros anteriores reflejan, aunque pálidamente, la gravedad de la crisis que atenaza a la justicia boliviana, la que, ciertamente, no puede explicarse a partir de sólo una causa. La etiología de la crisis es, ni duda cabe, multidimensional, por lo que, en el diagnóstico y en las soluciones, deben considerarse, cuando menos, los siguientes componentes:

- a) La innovaciones constitucionales introducidas en 2009 y los desafíos por ellas planteados:
 - i. Elección por voto popular de las máximas autoridades judiciales.
 - ii. Pluralismo jurídico.
 - iii. Pluralismo jurisdiccional, de base étnico cultural (JIOC).
 - iv. Vigencia ratificada del Estado de derecho y los principios de seguridad jurídica y legalidad.
 - v. Procedimiento oral en todas las materias.
- b) Los resultados entregados por la reforma judicial de los años 90's, especialmente la reforma procesal penal, y
- c) La aprobación del Código Niña, Niño y Adolescente, del Código de Familias y del Código Procesal Civil, los tres orales. Los que, empero, fueron diseñados sin haberse estudiado los resultados, defectos y problemas prácticos del Código de Procedimiento Penal.

2. Breve diagnóstico.

Teniendo en mente los tres componentes que acabamos de mencionar, existen evidencias para sostener que la justicia boliviana responde a las siguientes características:

- i. Retardación de justicia, resultado de:
 - a) excesivos formalismos procedimentales y defectos normativos.
 - b) creciente carga procesal, aunque esta variable debe ser asumida en términos relativos.
 - c) deficiencias e inadecuaciones infraestructurales.
 - d) cultura litigiosa predominante en el país.
 - e) inadecuada formación de los operadores de justicia.
- ii. Corrupción. Incubada y estimulada por agentes económicos y políticos. Cuando estos últimos son los gestores configuran tráfico de influencias.

- iii. Vulneración permanente de la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, sabiendo que sin independencia no existe imparcialidad.
- iv. Fuertes debilidades tecnológicas e infraestructurales:
 - 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 documentos, los que son procesados cuasi manualmente, generando una suerte de sacralización del expediente.
- v. Inadecuaciones organizativas, resultado de la obsolescencia de los sistemas de gestión frente a la creciente carga procesal y a la aplicación de procedimientos orales.
- vi. Restricciones presupuestarias severas.
- vii. Baja calidad de los recursos humanos, y
- viii. Desafíos planteados por las innovaciones constitucionales sin acciones concretas.

3. Conclusiones y algunas propuestas.

Tanto en el diagnóstico como en las soluciones que se diseñen para enfrentar la crisis judicial, deben tomarse en cuenta los tres componentes mencionados párrafos atrás. Comencemos por el tercero: los códigos “Niña, Niño y Adolescente”, “de Familias” y “Procesal Civil”, portadores del proceso oral, entraron en vigencia hace poco tiempo, especialmente este último, cuyo imperio se remonta apenas al mes de febrero de este año. Consecuentemente, más allá de observaciones teóricas, por el momento no puede realizarse una evaluación seria de sus resultados. Se requiere esperar un período de, al menos, cinco años para estudiar la aplicación práctica de esos cuerpos legales. Vistas bien las cosas, empero, antes de aprobárselos debió estudiarse cuidadosamente la experiencia acumulada en la sustanciación de los juicios penales orales, buscando identificar sus defectos, debilidades y fortalezas, y en el caso del procedimiento civil lo recomendable era aprender de la experiencia uruguaya, donde se cuenta con las enseñanzas de más de diez años de vida práctica. Nada de esto se hizo, pero ya están en vigencia, y no queda otro camino que esperar a contar con los suficientes resultados como para acometer su evaluación. Mientras tanto, abordemos los otros dos componentes.

3.1. Propuestas referidas a las innovaciones constitucionales.

Ajustándonos al esquema que, por limitaciones de espacio, señaláramos párrafos atrás, veamos las principales innovaciones constitucionales relativas al poder jurisdiccional del Estado y las implicancias y desafíos planteados por ellas:

- a) Es innegable que la elección por voto universal de las máximas autoridades judiciales genera condiciones propicias para preservar e incrementar la autonomía e

independencia institucionales, y por consiguiente la imparcialidad en las decisiones judiciales, por un lado, y para elevar la legitimidad de los operadores de justicia, por otro lado. Decimos “generar condiciones propicias”, de ninguna manera “garantizar” la conquista de estos atributos. Su efectividad depende de la transparencia y de las bases meritocráticas y competitivas del proceso electoral, que fue lo que, ciertamente, falló en la experiencia de 2011. Pues bien, así como hoy no podemos evaluar los resultados de los nuevos códigos orales, por falta de suficiente información, no se puede, ni se debe, desechar la elegibilidad por voto universal de los magistrados en base sólo a la única experiencia de 2011, malograda por la actitud del MAS y de su gobierno y no por defectos del sistema.

- b) El pluralismo jurídico amenaza entrar en conflicto con la noción del “Estado de derecho” (en singular) y con los principios de seguridad jurídica y legalidad, concebidos los tres en el marco del monismo jurídico. Las siguientes preguntas ponen en evidencia la magnitud del conato de conflicto: existiendo hoy una cantidad bastante grande de sistemas jurídicos, o derechos, en el país, ¿en función de cuál de ellos debe concebirse el Estado de derecho? y ¿en este escenario de pluralismo jurídico y pluralismo jurisdiccional, cómo deben concebirse los principios de seguridad jurídica y de legalidad? Tal parece que la nueva estructura jurídica boliviana exige dejar de lado la “epistemología jurídica de la simplicidad”, caracterizada por la sobre-determinación del conjunto de la sociedad desde el derecho estatal, y desarrollar 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 lo planteó Christoph Eberhard. En suma, el pluralismo jurídico nos exige pasar al “Estado de derechos” (en plural), sin renunciar, empero, a la predictibilidad de las decisiones judiciales.
- c) En el marco de este nuevo “Estado de derechos”, 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 zanje el conflicto. Esta perspectiva les exige al Tribunal Constitucional y al Tribunal Supremo de Justicia establecer una jurisprudencia homogénea concebida para viabilizar el nuevo Estado.
- d) Pero, no existe hoy información actualizada, sistematizada y disponible sobre el estado de situación de la jurisdicción indígena, de sus múltiples órganos y de su base jurídica. Veamos un ejemplo: a partir de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, los procesos judiciales a que den lugar alrededor de setenta delitos inscritos en el Código Penal serían de competencia de la JIOC. Sin embargo, lo más probable es que varios de esos delitos,

definidos como tales en el derecho estatal, no sean conceptuados como tales en los ordenamientos jurídicos indígenas, información clave que, hoy, simplemente se desconoce. Así el Estado boliviano necesita, con urgencia, levantar una línea de base sobre los múltiples órganos que componen la jurisdicción indígena y sobre su base jurídica.

3.2. Conclusiones originadas en la evaluación de la reforma penal.

Caben en este componente las siguientes conclusiones y propuestas:

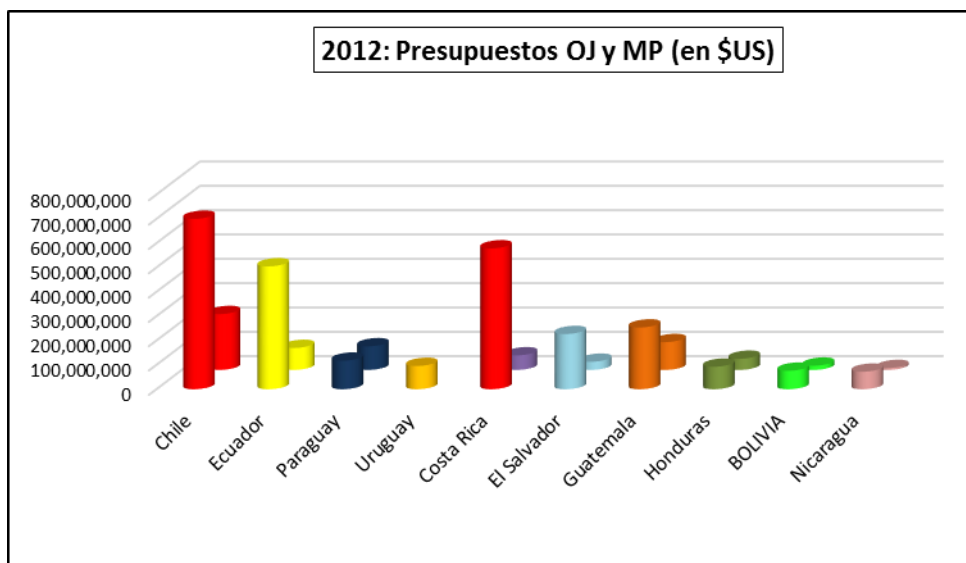
- Las estadísticas judiciales muestran que la tasa media nacional de retención judicial, en las tres fases de los juicios penales, fluctuó entre el 60% y el 90%, lo que configura un estado de situación de franca retardación de justicia.
- Las estadísticas judiciales muestran también que debe evitarse la fácil tentación de, simplemente, sumar más operadores de justicia, sin la adopción simultánea de otras medidas.
- En las fases I, II y III de los juicios penales, la mayoría de las decisiones conclusivas de los fiscales y jueces 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 $B > A$. Veamos a manera de ejemplo lo sucedido en la fase I.

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
Promedio	18.5	25.5	25.2	22.6	20.8	30.0	20.0	31.6	17.1	25.3	15.4	21.0	10.8	15.9	6.2	9.0
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
Promedio	16.6	40.4	18.0	47.9	14.6	50.6	13.0	50.5	11.0	37.9	8.0	33.0	11.7	28.6	7.4	10.3
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
Promedio	8.5	17.9	25.2	39.3	19.6	30.9	23.3	27.3	14.7	20.0	13.5	22.2	16.8	9.7	4.8	7.9
Promedio nacional	14.5	27.9	22.8	36.6	18.3	37.1	18.8	36.4	14.3	27.7	12.3	25.4	13.1	18.1	6.13	9.06

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.

- d) El bajísimo desempeño de los operadores de la justicia penal y los sesgos prácticos en la aplicación del modelo penal garantista terminaron por crear condiciones para el surgimiento del modelo de la seguridad ciudadana, lo que introduce fuertes tensiones entre las modalidades procedimentales y las expectativas de la población, generando presiones sobre los actores políticos.
- e) Paralelamente, las presiones sociales y políticas, crecientes conforme se hicieron evidentes la retardación de justicia y los sesgos prácticos de los operadores (corrupción y enredos procesales), determinaron una gran expansión del derecho penal entre 2006 y 2015, resultado de la aprobación de, cuando menos, diecisiete (17) leyes penales o con contenidos penales, con las cuales se crearon alrededor de 60 nuevos delitos y se agravaron las penas de otros sesenta y siete (67) delitos. La mayoría de estas leyes, además, fueron resultado de impulsos populistas, carentes de fundamentos de política criminal.
- f) La gestión del capital humano en la justicia penal adolece de varias debilidades y problemas:
- i. Interrupción del desarrollo de la Carrera Judicial en 2011.
 - ii. Ausencia de criterios técnicos en la priorización y toma de decisiones sobre la creación de juzgados penales y de otras materias.
 - iii. La distribución geográfica de jueces y juicios revela problemas importantes: el 60% de los jueces penales tienen su sede en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, pero los jueces de estos departamentos atienden más del 80% de la carga procesal nacional de las fases I y III de los juicios penales, además de dos tercios de la fase II.
 - iv. La gestión del capital humano en el Ministerio Público fue aún más 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.
- g) Los despachos fiscales y judiciales adolecen de fuertes restricciones infraestructurales y tecnológicas, que impiden pensar planes de reingeniería organizativa, o los dificultan significativamente.
- h) La evaluación de la gestión presupuestaria de los servicios judiciales detectó los siguientes problemas:
- i. 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%.

- ii. No obstante, entre 2010 y 2014 el Órgano Judicial programó \$US 42 millones para inversión, mientras que el Ministerio Público no dispuso de recursos de inversión.
- iii. El enfoque comparatista ayuda, en estos casos, a dimensionar el esfuerzo que hacen los diferentes países para financiar sus servicios de justicia. Con este propósito se seleccionaron un conjunto de países con población semejante a la de Bolivia y territorio menor y se compararon los presupuestos judiciales y fiscales:



- i) 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:
 - i. Una gestión racional del capital humano.
 - ii. Acciones destinadas a mejorar de manera importante la capacidad operativa del Órgano Judicial y, sobre todo, del Ministerio Público.
 - iii. La incorporación de 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.
 - iv. Ampliación de la infraestructura disponible, remodelación de la existente y la reforma de la normativa penal, sustantiva y adjetiva, acciones a encararse con los mismos criterios del punto iii anterior.

- j) Existen evidencias sobre la presencia de prácticas de corrupción funcionaria dentro de los servicios de justicia. Esas prácticas se explican a partir de:
 - i. Intromisión en la administración de justicia de agentes externos, unos de origen político y otros económicos.

- ii. Régimen disciplinario poco efectivo, factor éste vinculado también a las causas que explican la retardación de justicia.
- iii. Inexistencia de normas operativas y de mecanismos dirigidos a controlar y disminuir la corrupción.
- iv. Debilidades en la formación ética de los operadores de justicia, y
- v. Niveles de sueldos relativamente bajos, especialmente para los jueces de primera y segunda instancia y fiscales de materia.

Para finalizar, salta a la vista que cualquier plan dirigido a sacar a la justicia boliviana de la crisis en la que se encuentra debe contener respuestas puntuales y precisas para cada uno de los incisos anteriores, tanto para enfrentar los desafíos planteados por las innovaciones constitucionales, como para dejar atrás los defectos y debilidades puestos de manifiesto por la praxis en la justicia penal oral, cuya solución, adicionalmente, permitirá cualificar la aplicación de los nuevos procedimientos orales.