

**Consejo de Derechos Humanos****50º período de sesiones**

13 de junio a 8 de julio de 2022

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo****Visita al Estado Plurinacional de Bolivia****Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán\*\****Resumen*

El Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados realizó una visita oficial al Estado Plurinacional de Bolivia del 15 al 22 de febrero de 2022. El propósito de la misión era examinar, en un espíritu de cooperación y diálogo, la situación de la administración de justicia.

El Relator Especial felicitó la apertura del Estado Plurinacional de Bolivia a su visita y la franqueza de los diálogos sostenidos. La sociedad boliviana, en sus distintas expresiones, prestó una cooperación invaluable durante la visita con sus análisis, propuestas y sugerencias.

El órgano judicial tiene una estructura basada en la Constitución de 2009, por la que se crearon cuatro jurisdicciones, revalorando la jurisdicción indígena originario campesina. Sin embargo, la legislación posterior limitó su ámbito material. La carrera judicial es muy débil dada la alta proporción de jueces transitorios, así como regulaciones y prácticas que afectan principios básicos como la inamovilidad. Existen dificultades en el acceso a la justicia. Se constató, también, que los patrones de injerencia en el órgano judicial que el país arrastra de larga data aún no han sido erradicados.

El órgano judicial enfrenta gran rezago procesal en la jurisdicción ordinaria y su cobertura se limita, esencialmente, a áreas urbanas. El Relator Especial también se informó sobre el impacto de la corrupción, que incide en una profunda desconfianza en la administración de justicia. Las víctimas de violencia de género, feminicidio y de las graves violaciones de los derechos humanos producidas en el contexto de la crisis sociopolítica de 2019/2020 siguen esperando justicia.

\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 30 de mayo de 2022.

\*\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó.



En cuanto a las personas privadas de libertad, un altísimo porcentaje se encuentra bajo detención preventiva, así como en condiciones bastante precarias de detención. El Ministerio Público enfrenta dificultades en lograr una gestión transparente y eficaz.

El presupuesto del órgano judicial no alcanza siquiera el 0,5 % del presupuesto general de la nación. Existe una crítica extendida sobre el actual sistema de designación por sufragio universal de las altas autoridades judiciales e integrantes del Consejo de la Magistratura.

El Relator Especial observó un acuerdo incipiente entre todos los actores del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la necesidad de avanzar en la modernización, reforma y democratización de la justicia y ve la posibilidad de un gran acuerdo nacional para fortalecerla.

El Relator Especial formuló recomendaciones destinadas a apoyar los esfuerzos de reforma.

## Anexo

# Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados acerca de su visita al Estado Plurinacional de Bolivia

## I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados realizó una visita oficial al Estado Plurinacional de Bolivia del 15 al 22 de febrero de 2022. El propósito de la misión era examinar, en un espíritu de cooperación y diálogo, la situación de la administración de justicia, su independencia, el acceso a esta y su capacidad de procesamiento de grandes retos nacionales como la corrupción, la violencia contra la mujer y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.
2. El Relator Especial se reunió con altos cargos del Gobierno de diversos ministerios, incluido el Presidente del Estado, los presidentes y directivos de las comisiones de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Magistratura, jueces y magistrados de tribunales departamentales, el Fiscal General del Estado, la Defensora del Pueblo, el Procurador General del Estado y el Tribunal Supremo Electoral. El Relator Especial desea reiterar su agradecimiento a las autoridades del Estado Plurinacional de Bolivia, en particular al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional y al Ministerio de Relaciones Exteriores, por la invitación y asistencia en la preparación de la visita.
3. El Relator Especial se reunió con una amplia gama de representantes de la sociedad civil, víctimas y sus equipos legales, incluidas organizaciones no gubernamentales, dirigentes políticos, asociaciones de jueces y abogados, integrantes del sector académico y la comunidad internacional. El Relator Especial expresa su agradecimiento a las personas que compartieron con él sus experiencias y opiniones.

## II. Marco jurídico e institucional

4. Una justicia independiente y accesible es central para la vida digna y el disfrute de los derechos humanos. El Estado Plurinacional de Bolivia es parte de instrumentos internacionales que apuntalan las obligaciones de contar con una administración de justicia independiente, imparcial y accesible.
5. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que el Estado Plurinacional de Bolivia ratificó en 1982, se establece la obligación de velar por la adecuada administración de justicia y garantizar una serie de derechos específicos, como el derecho de la persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial (art. 14, párr. 1). En un sentido semejante, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que el Estado Plurinacional de Bolivia ratificó en 1979, se estipula el derecho de toda persona a un juicio justo y sus garantías.
6. En los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura se establecieron lineamientos que forman parte de los principios *ius cogens* del derecho internacional. De acuerdo con el principio 1, la independencia de la judicatura será proclamada por la Constitución o la legislación del país y todas las instituciones gubernamentales y de otra índole la respetarán y acatarán. En estos principios también se estipula que las personas designadas para funciones judiciales deben ser íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas, y se convienen las condiciones de servicio, la inamovilidad en el cargo y los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación.
7. La Constitución Política del Estado, adoptada en 2009, se ajusta a estas obligaciones y estándares internacionales. En su artículo 13, párrafo IV, se estipula que los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional prevalecen

en el orden interno. Además, se establece que los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia; y se destaca que son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.

8. En el artículo 12, párrafo I, de la Constitución se establece que el Estado organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos. Asimismo, en el artículo 178, párrafo I, se reconoce que la potestad de impartir justicia se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos.

9. En el artículo 2 de la Ley del Órgano Judicial (Ley núm. 025), de 2010, se establece que este es un órgano del poder público, se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico, tiene igual jerarquía constitucional que los órganos legislativo, ejecutivo y electoral y se relaciona sobre la base de independencia, separación, coordinación y cooperación.

### III. Sistema de justicia

#### A. Marco jurídico e institucional del órgano judicial

10. La administración de justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia ha pasado por varios procesos de reforma. Un antecedente importante fueron las reformas de 1994, por las que se estableció el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, un nuevo sistema para la designación de magistrados y el reconocimiento de la justicia indígena<sup>1</sup>.

11. El 7 de febrero de 2009, se promulgó la nueva Constitución Política del Estado en la que se establece, en el artículo 178, párrafo I, que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano. En la Constitución se reconocen cuatro jurisdicciones:

a) Jurisdicción ordinaria: imparte justicia en materia civil, comercial, familiar, de niñez y adolescencia, tributaria, administrativa, laboral y de seguridad social, de anticorrupción y penal;

b) Jurisdicción agroambiental: imparte justicia en materia agraria, forestal, ambiental, de aguas, de derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente, y sobre las prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación;

c) Jurisdicciones especiales reguladas por ley;

d) Jurisdicción indígena originario campesina: en el artículo 190 se establece que las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

12. En cuanto a su estructura, la jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales, los tribunales de sentencia y los jueces. La jurisdicción agroambiental se ejerce por el Tribunal Agroambiental y jueces agroambientales; y la jurisdicción indígena originario campesina se ejerce por sus propias autoridades. Hasta el momento no existe ninguna jurisdicción especial (art. 179).

<sup>1</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH) en el Estado Plurinacional de Bolivia, *Sistema Judicial Boliviano: Estado de situación, buenas prácticas y recomendaciones para el trabajo en el sector, desde el enfoque de derechos humanos* (2017). Disponible en: <https://biblioteca.cejamerica.org/handle/2015/5608>.

13. El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control concentrado de la constitucionalidad y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales (art. 196). Además, ejercerá la justicia constitucional y dirimirá los conflictos de jurisdicción. Actualmente está regulado por la Ley núm. 027 de julio de 2010.

14. El Consejo de la Magistratura es la instancia responsable del control y fiscalización del manejo administrativo y financiero del órgano judicial, del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas. Las juezas y los jueces serán designados por el Consejo de la Magistratura. Las servidoras y los servidores de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y especializadas están sujetos al régimen disciplinario establecido por la Ley núm. 025. Su ejercicio es responsabilidad del Consejo de la Magistratura.

15. Dentro del Tribunal Supremo de Justicia, existe una Dirección Administrativa y Financiera, creada por el artículo 7 de la Ley núm. 025, “para la gestión de los recursos económicos de las jurisdicciones ordinaria y agroambiental, y del Consejo de la Magistratura”.

16. La Constitución de 2009 estableció que se elegirán mediante sufragio universal las personas candidatas a integrar las altas cortes y demás altas instituciones del órgano judicial (arts. 182, 188, 194 y 198). De esta forma se designarán a quienes integren, por un período de seis años, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura. Cualquier persona que cumpla con los requisitos estipulados en el artículo 182 de la Constitución y en la Ley núm. 025 podrá presentar su postulación ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, de manera directa o por organizaciones sociales debidamente reconocidas.

17. La Asamblea Legislativa Plurinacional efectúa la preselección sobre la base de una previa calificación y evaluación basada en meritocracia<sup>2</sup>. Por el voto de dos tercios de sus miembros presentes habilita hasta 54 precalificados, por circunscripción departamental, para el Tribunal Supremo de Justicia; mientras que para el Tribunal Agroambiental, habilita hasta 28 precalificados, por circunscripción nacional. La Asamblea también efectúa la preselección para el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Consejo de la Magistratura. En todos los casos, la mitad de las personas precalificadas deberán ser mujeres y se respetará la interculturalidad. La Asamblea remite las nóminas al Órgano Electoral Plurinacional, que procede a la organización del proceso electoral y será el único responsable de difundir los méritos de las personas candidatas.

## **B. Marco jurídico e institucional del Ministerio Público**

18. Según la Ley Orgánica núm. 260 de julio de 2012, el Ministerio Público “tiene por finalidad defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad, ejercer la acción penal pública e interponer otras acciones en el marco establecido por la Constitución Política del Estado, los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos, y las leyes. Tiene autonomía funcional, administrativa y financiera”. En la misma ley se regula la carrera fiscal.

19. Para ocupar la posición de Fiscal General del Estado se requiere designación por dos tercios de los miembros presentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional, previa convocatoria pública y calificación a través de concurso público. Ejercerá sus funciones por seis años, sin posibilidad de nueva designación.

20. El Ministerio Público debe informar a la sociedad sobre sus actuaciones y hacerlas transparentes, además del control y la fiscalización establecidos en la Constitución, a cuyo efecto el Fiscal General del Estado deberá informar anualmente a la Asamblea Legislativa

<sup>2</sup> Asamblea Legislativa Plurinacional, Reglamento de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura.

Plurinacional y a la sociedad sobre las actividades desempeñadas, dificultades y logros en el ejercicio de su misión.

#### IV. Asuntos estructurales

21. En el momento de la visita del Relator Especial, y según fue informado en entrevistas con el Consejo de la Magistratura, había 1.134 jueces en la jurisdicción ordinaria (para 11,67 millones de personas), de los cuales el 47 % estaba desempeñando funciones de modo transitorio.

22. En 2020, había 865 juzgados y tribunales en el país, de los cuales 567 se encontraban en capitales (65 %) y 298 en provincias (35 %)<sup>3</sup>. La cobertura del órgano judicial sigue estando limitada principalmente al área urbana. Estos 865 juzgados y tribunales se encuentran únicamente en 164 municipios de los 339 municipios del país, es decir, el 48 %. De acuerdo al informe de rendición de cuentas del Tribunal Supremo de Justicia, en 2020 cada juez conocía un promedio de 530 causas<sup>4</sup>.

23. En lo que respecta a la jurisdicción agroambiental, en 2020, existían cupos para 63 agroambientales; no obstante, solo 51 plazas estaban ocupadas por lo quedaban 12 cargos acéfalos<sup>5</sup>.

24. El Servicio Plurinacional de Defensa Pública, creado por la Ley núm. 463, llega únicamente a 99 municipios de los 339, aunque según la Defensora del Pueblo, el país cuenta con apenas 51 defensores públicos. Organizaciones de la sociedad civil informan que hasta 2018, durante casi una década, esta institución contó con la cooperación internacional para la cobertura de salarios. En promedio existe un defensor por cada cinco fiscales, con un nivel salarial sustancialmente más bajo y menores posibilidades de acceso a capacitación. La Ley núm. 463 eliminó la carrera defensorial y el Instituto de Capacitación de la Defensa Pública<sup>6</sup>.

25. El Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima tiene presencia en 43 municipios únicamente. El Relator Especial tuvo conocimiento de que la falta de incentivos, como un salario adecuado, ha producido una alta rotación que debilita la institución. Para remediarlo, el servicio cuenta con 12 pasantes de últimos años de universidad<sup>7</sup>.

26. La Contraloría General del Estado identificó problemas en la estructura del órgano judicial que afectan su desempeño<sup>8</sup>. Por ejemplo, el control y la fiscalización son compartidos entre el Consejo de la Magistratura y la Dirección Administrativa y Financiera del Tribunal Supremo de Justicia. Ello es un evidente elemento perturbador pues establece una suerte de bicefalía administrativa que explicaría en parte la ineficiencia existente en la ejecución presupuestal. Asimismo, la Contraloría identifica una falta de claridad en la representación y la jefatura en el órgano judicial, así como un desarrollo normativo insuficiente con respecto a lo establecido en la Constitución. Por ejemplo, el código procesal para la jurisdicción agroambiental está pendiente desde 2009 y los códigos de procedimiento para la jurisdicción ordinaria necesitan actualización.

27. Hay confusión en cuanto a las competencias de cada jurisdicción. Por ejemplo, la justicia ordinaria recibe casos que deberían presentarse a la jurisdicción agroambiental. Se denota una falta de información sobre esta jurisdicción, también entre quienes desempeñan la abogacía, según las contribuciones aportadas por el Tribunal Agroambiental. Adicionalmente, en desacuerdo con la Constitución, la Ley de Deslinde Jurisdiccional (Ley núm. 073) ha limitado el ámbito material de la jurisdicción indígena originario campesina, lo cual también incide en un recargo de la jurisdicción ordinaria.

28. El Tribunal Constitucional Plurinacional, por su lado, enfrenta una carga de trabajo elevada por el abuso de la figura de inconstitucionalidad para actuar sobre problemas en

<sup>3</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 88.

<sup>4</sup> Tribunal Supremo de Justicia, “Rendición Pública de Cuentas Final 2020”, pág. 11.

<sup>5</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 103.

<sup>6</sup> Fundación CONSTRUIR, “Estado de la Justicia en Bolivia 2019”, pág. 149.

<sup>7</sup> Contribuciones de la Misión Técnica del ACNUDH en el Estado Plurinacional de Bolivia.

<sup>8</sup> Entrevista con la Contraloría General del Estado.

procesos judiciales<sup>9</sup>. Este Tribunal aborda todos los temas y el efecto es negativo pues al presentar una acción de inconstitucionalidad, se frena el proceso ante cualquier juzgado y se recarga al Tribunal. En su informe de rendición de cuentas de 2020, el Tribunal Constitucional Plurinacional estableció que el 94 % de causas recibidas corresponden a acciones de defensa dentro de procesos judiciales, el 3,7 % a acciones de inconstitucionalidad, y el 1 % a conflictos de competencia. De las acciones de defensa recibidas, el 51 % se refieren a acciones de libertad<sup>10</sup>.

29. En este marco se han hecho intentos en los últimos años de abordar la problemática judicial. En 2015, se anunció una cumbre “para revolucionar la justicia” y se denominó Cumbre Nacional de Justicia Plural para Vivir Bien. La Cumbre se celebró en Sucre en 2016 y en ella se emitieron recomendaciones para dar seguimiento al fortalecimiento de la administración de justicia.

30. El 26 de enero de 2017 se promulgó la Ley de la Comisión de Seguimiento a las Conclusiones de la Cumbre de Justicia (Ley núm. 898). Con el mandato de implementar las conclusiones de la Cumbre, la Comisión fue conformada por representantes de las Cámaras de Senadores y Diputados, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, Ministerio de Gobierno, Procuraduría General del Estado, las presidencias o máximas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público y el sistema universitario. En el artículo 4 se establece que su vigencia será hasta el cumplimiento de sus funciones.

31. El balance sobre dicha Comisión no es alentador. De conformidad con la información recibida de la sociedad civil, además de la escasa información de que se dispone sobre su trabajo, parece carecer de un plan para dar seguimiento a lo acordado. Sobre su composición, se destaca que carece de representación de los pueblos indígenas y de la sociedad civil.

## A. Acceso a la justicia

32. La administración de justicia en la jurisdicción ordinaria está enfrentando un gran rezago procesal. Según diversas fuentes, la retardación de justicia se debe a códigos procesales demasiado formalistas, modelos anacrónicos de gestión de tribunales, deficiente formación de jueces y fiscales, así como a la corrupción<sup>11</sup>. En la gestión de 2020 del Tribunal Supremo de Justicia, este indicador de retardación ha llegado al 57 %.

33. En 2020, se calculaba ya un 51 % de carga procesal pendiente en el tema penal, un 10 % en el de violencia/anticorrupción, 12 % en asuntos de familia y 14 % en lo administrativo/fiscal/del trabajo y seguridad social<sup>12</sup>. En 2021, la Contraloría General calculó que una causa en el órgano judicial puede tomar hasta 10 años en resolverse<sup>13</sup>. Según los datos recogidos de la sociedad civil sobre el propio análisis del órgano judicial, la mora procesal es un problema persistente que obedece a la ausencia o número insuficiente de juzgados<sup>14</sup>.

34. Víctimas y familiares expresaron encontrar obstáculos para acceder a la justicia, lo que incluye tener que aportar los medios probatorios para la investigación, verse en necesidad de asumir gastos o realizar pagos para que sus casos avancen y no tener acceso a información.

35. El órgano judicial ha hecho esfuerzos por abordar esta mora procesal. Durante la gestión correspondiente a 2020 se desarrollaron un total de 2.293 audiencias durante las jornadas judiciales de descongestionamiento, enfocadas en personas privadas de libertad<sup>15</sup>. Adicionalmente, la incorporación de la conciliación en la Ley núm. 025 facilita el acceso a la justicia. La Ley núm. 1173 de 2019, sobre la abreviación procesal penal, incorpora disposiciones que facilitan la conciliación también en materia penal para ciertos delitos. La

<sup>9</sup> Entrevista con el Tribunal Constitucional Plurinacional.

<sup>10</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 105.

<sup>11</sup> Según un estudio de 2012 de la Comisión Andina de Juristas.

<sup>12</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 87.

<sup>13</sup> Entrevista con la Contraloría General del Estado.

<sup>14</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 86.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 97.

conciliación extrajudicial se regula por la Ley núm. 708 de 2015<sup>16</sup>. Sin embargo, no hay datos para poder establecer el impacto de estas medidas.

36. Restablecer los juzgados de paz es una idea que se recogió como una forma de mejorar el acceso a la justicia y descongestionar tribunales. El Relator Especial alienta esta posibilidad sabiendo que dicho espacio jurisdiccional no abordaría el reto de los casos mayores o de implicancias penales. Los jueces de paz son nombrados de entre los ciudadanos con mayor influencia en la comunidad por lo que constituye un mecanismo de participación. El Estado Plurinacional de Bolivia ya tiene una experiencia previa de jueces ciudadanos en 1999, considerada una reforma innovadora en su momento. La Ley de descongestionamiento y efectivización del Sistema Procesal Penal (Ley núm. 586), de 2014, eliminó la figura argumentando que retrasaba los procesos judiciales.

37. En 2006, se promulgaron reformas a la Ley de Organización Judicial (Ley núm. 1455), la cual incorporaba la justicia de paz, pero que, sin embargo, no se puso en marcha. La actual Ley núm. 025 no incluyó a los juzgados de paz en su estructura<sup>17</sup>.

38. La corrupción fue referida como un problema serio. Muchos de los interlocutores comentaron su impacto y la profunda desconfianza que existe en la justicia boliviana. El Relator Especial escuchó testimonios de personas que han sido extorsionadas por jueces, fiscales y autoridades penitenciarias para facilitar procesos o cursar órdenes. El temor les impide denunciar la corrupción públicamente.

39. El Relator Especial tomó conocimiento -y protestó al respecto- de la excarcelación de Richard Choque Flores, que había cometido delito de feminicidio; la corrupción es la razón de su liberación irregular. El Sr. Choque Flores había sido condenado a 30 años de prisión por el secuestro y el asesinato de una mujer, y le fue permitida la detención domiciliaria por decisión de un juez de ejecución penal usando un procedimiento exprés corrupto basado en un informe médico falso. En otro caso, Felipe Froilán Molina Bustamante, condenado por el asesinato en 1980 del líder socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz a 30 años de presidio sin derecho a indulto, fue beneficiado por otro juez de ejecución penal con una irregular libertad condicional en febrero de 2020.

40. En marzo de 2022 se anunció que el Consejo de la Magistratura intervendría los Juzgados de Ejecución Penal. Esto se tradujo en la destitución de 11 jueces y la apertura de proceso disciplinario para otros 7. Es un paso positivo que abre la necesidad del diseño de políticas preventivas y de un ejercicio más constante y transparente de la función judicial. Además, el 4 de febrero, se constituyó la Comisión de Revisión de Casos de Violación y Feminicidio, al amparo de la Ley núm. 898, para analizar los casos en los que los sentenciados fueron liberados antes de 2013, año en que entró en vigencia la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (Ley núm. 348).

41. La impunidad frente al delito es una indicación de las dificultades de acceso real a la justicia. El aumento de casos de feminicidios, que continúan impunes, suscita indignación y preocupación en la sociedad boliviana. Así, son preocupantes los datos sobre los 869 feminicidios que se produjeron entre 2013 y octubre de 2021. De 2013 a 2020, se contabilizan solo 272 procesos por este delito, de acuerdo con las contribuciones del Servicio Plurinacional de la Mujer y de la Despatriarcalización. Un estudio realizado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en 2019 determinó que los plazos procesales en casos de violencia contra la mujer no se cumplen, lo cual repercute en el abandono de las víctimas. Solo se han creado 27 juzgados y tribunales especializados en virtud de la Ley núm. 348, que están sobresaturados por la carga procesal y atienden también casos de delitos de corrupción. La Defensoría del Pueblo presentó en 2019 la propuesta de crear 31 juzgados sobre violencia contra la mujer.

42. La falta de transparencia y de acceso a la información dificulta el seguimiento de procesos, así como la participación vigilante de la sociedad civil. Muchos refirieron al Relator Especial la dificultad que enfrentan para obtener información y datos del órgano judicial y

<sup>16</sup> *Ibid.*, págs. 132 a 135.

<sup>17</sup> ACNUDH, *Sistema Judicial Boliviano - Estado de situación, buenas prácticas y recomendaciones para el trabajo en el sector, desde el enfoque de derechos humanos* (2017), pág. 320.



del Ministerio Público. Es evidente que la transparencia y el libre acceso a la información pública contribuyen al combate a la corrupción y, en general, al delito. Sin embargo, el Estado Plurinacional de Bolivia aún no cuenta con una legislación sobre acceso a la información pública.

43. Y se tiene, finalmente, el drama de la impunidad y de la falta de resultados efectivos frente a graves violaciones de derechos humanos. Mucho se ha escrito sobre las violaciones de derechos humanos del último trimestre de 2019, cuando al menos 37 personas fallecieron y centenares fueron heridas. Como constató el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes<sup>18</sup>, lo ocurrido involucra la responsabilidad del Estado por actos de agentes estatales. Durante su misión, el Relator Especial se reunió con las víctimas de las masacres de Sacaba, Senkata y Zona Sur para escuchar sus testimonios y lamentó profundamente que hayan pasado más de dos años esperando justicia.

44. El informe<sup>19</sup> del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes sobre la crisis sociopolítica de 2019-2020 reflejó obstáculos en el acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. Por ejemplo, presiones de operadores de justicia para que las víctimas aporten los medios probatorios para la investigación y denegación de acceso al proceso y a las diligencias del caso. La Defensoría del Pueblo<sup>20</sup> informó en 2020 que había constatado una falta de investigación o una investigación deficiente por parte del Ministerio Público de las violaciones ocurridas entre noviembre y diciembre de 2019.

45. La acumulación de causas, las limitaciones a la disponibilidad de instituciones judiciales en el país y las omisiones de la justicia frente a violaciones de derechos humanos o a fenómenos delictivos como feminicidios forman parte de un cuadro muy delicado que da cuenta que el acceso a la justicia es un tema para atender con prioridad.

46. Como aspecto positivo, el Relator Especial destaca que la Procuraduría General se encuentra promoviendo una legislación que permita al Estado resarcir a las víctimas de violaciones de derechos humanos, incluidas las de Sacaba, Senkata y Zona Sur. Tomó nota también de la creación de una Mesa Interinstitucional para responder a las víctimas con el apoyo de la Misión Técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH) en el Estado Plurinacional de Bolivia.

## **B. Justicia indígena originario campesina**

47. La Constitución de 2009 significó una revaloración de la justicia indígena. Varias disposiciones establecen que las naciones y pueblos indígenas gozan, entre otros derechos, del “ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión” y del derecho a la consulta previa.

48. La norma constitucional pauta un claro principio al establecer la obligatoriedad de acatar “las decisiones de la jurisdicción indígena” y la obligación del Estado de promover y fortalecerla. Además, le otorga la misma jerarquía que a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, hay una deuda pendiente. Los mecanismos de coordinación y cooperación de las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas debían regularse y precisarse en una Ley de Deslinde Jurisdiccional realmente ajustada a las disposiciones constitucionales (art. 192, párr. III).

49. Según la información recabada, entre 2008 y 2009 se elaboró un anteproyecto con las organizaciones representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Sin embargo, este anteproyecto fue modificado cuando fue puesto en consideración de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Dicho órgano aprobó la actual Ley de Deslinde Jurisdiccional (Ley núm. 073), en 2010, con cambios sustanciales, en especial lo referente a los ámbitos de competencia de la jurisdicción indígena. Asimismo, limita excesivamente el

<sup>18</sup> Véase [https://cancilleria.gob.bo/webmre/system/files/pdf\\_banner/2021-GIEI-Bolivia-informe-final.pdf](https://cancilleria.gob.bo/webmre/system/files/pdf_banner/2021-GIEI-Bolivia-informe-final.pdf).

<sup>19</sup> Véase <https://gieibolivia.org/informes/>.

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo, “Crisis de Estado -Violación de los Derechos Humanos en Bolivia. Octubre a diciembre de 2019”, La Paz (2020).

derecho de las naciones y pueblos indígenas a ejercer sus sistemas jurídicos propios dada la extensa lista de temas que no entran en el ámbito de la vigencia material de esta jurisdicción contenida en el artículo 10 de la ley.

50. El reclamo contra la Ley núm. 073 existe desde su adopción. Una de las conclusiones de la Cumbre de Justicia de 2016 fue la modificación de esta ley, siguiendo el marco del anteproyecto consensuado entre 2008 y 2009. Las conclusiones de la Cumbre fueron aceptadas como vinculantes por el Gobierno, el cual además se comprometió a incluir la participación de las naciones y los pueblos indígenas en la comisión de implementación de la Cumbre<sup>21</sup>. La demora en reformar esta ley también fue abordada en agosto de 2018, en la Cumbre Nacional de Justicia Indígena Originario Campesina en Cochabamba.

51. Desde la sociedad civil se ha destacado la falta de un estudio o mapa socio jurídico que permita identificar los sistemas jurídicos existentes en la justicia indígena originario campesina; sus formas, cosmovisiones y sanciones. Se ha planteado que permitiría generar mecanismos de coordinación y cooperación entre jurisdicciones<sup>22</sup>.

## C Personas privadas de libertad

52. La situación de las personas privadas de libertad está íntimamente ligada al desempeño de la justicia. Dos caras de esta situación son, en primer lugar, el elevado hacinamiento existente y, en segundo lugar, la alta proporción de personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria firme.

53. En marzo de 2021, según la Dirección General de Régimen Penitenciario, El Estado Plurinacional de Bolivia contaba con 20 recintos penitenciarios urbanos, con capacidad para albergar a 5.346 personas. No obstante, la población de esos recintos ascendía a 18.703 personas lo que supone tasas de hacinamiento del 349,8 %. El 64,10 % de las personas privadas de libertad estaba bajo detención preventiva. Es decir, siete de cada diez personas privadas de libertad no tenían condena. En el caso de las mujeres privadas de libertad, en 2020, el 71 % de ellas no contaban con una condena<sup>23</sup>.

54. La prisión preventiva debe ser utilizada excepcionalmente, durante el menor tiempo posible y solo en casos que presenten ciertos elementos de gravedad. Además, se debe garantizar la separación entre presos preventivos y condenados en todos los lugares de privación de libertad. La prisión preventiva no puede constituir un castigo para las personas que no han sido juzgadas.

55. El rezago procesal<sup>24</sup> y el abuso de la prisión preventiva han exacerbado el hacinamiento en las cárceles bolivianas, cuyas condiciones son de gran preocupación. Durante su visita al Estado Plurinacional de Bolivia en 2017, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ya había señalado que las personas privadas de libertad carecen de un nivel de vida adecuado y el acceso a alimentación, asistencia médica, medicinas, ropa, camas y artículos de aseo depende principalmente de la capacidad económica de las personas privadas de libertad y en muchos casos del apoyo de familiares. En algunos lugares de privación de libertad, las condiciones observadas por el Subcomité constituyen un trato cruel, inhumano y degradante<sup>25</sup>.

56. La Defensoría del Pueblo realizó un estudio en 2018 sobre las vulneraciones a las garantías constitucionales en la aplicación de medidas de privación de libertad. Se describen los principales problemas que conducen al uso abusivo<sup>26</sup>. Por un lado, el Código de Procedimiento Penal vigente asimila la prisión preventiva a la pena; por otro lado, la privación de libertad y restricción de otros derechos es la regla y no la excepción. Así, los imputados, en la práctica, deben demostrar su inocencia y la inexistencia de riesgos

<sup>21</sup> Fundación CONSTRUIR, “Estado de la Justicia en Bolivia 2019”, págs. 118 y 119.

<sup>22</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2018”, pág. 19.

<sup>23</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 169.

<sup>24</sup> CAT/OP/BOL/3, párr. 29.

<sup>25</sup> *Ibid.*, párrs. 75 y 77.

<sup>26</sup> Defensoría del Pueblo, “Vulneraciones a garantías constitucionales en la aplicación de medidas cautelares”, La Paz (2018), págs. 62 a 65.

procesales, ya que en el artículo 235 de dicho Código se establece que por “peligro de obstaculización” se entiende a toda circunstancia que permita sostener fundamentadamente que el imputado con su comportamiento entorpecerá la averiguación de la verdad.

57. Las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad, por su contexto socioeconómico que implica una dificultad para presentar documentos de trabajo, registros domiciliarios, entre otros, son generalmente identificadas con el posible riesgo de fuga. La Defensoría también informó que el uso de la medida se ve favorecida por la práctica de los operadores de justicia de anular audiencias por problemas internos; y lo que es aún más preocupante, advirtió la utilización de la anulación de audiencias para extender plazos de prisión preventiva.

#### **D. Ministerio Público**

58. El Ministerio Público cuenta con 575 fiscales para 11,67 millones de habitantes, con solo el 30 % de fiscales ingresados de conformidad con la carrera fiscal. El Ministerio Público informó haber recibido a la primera promoción de fiscales graduados de un programa de estudios de siete meses (dos de los cuales se encuentran en prácticas). Espera contar con una segunda promoción en 2022. Sin embargo, esta integración a la carrera parecería precisar de sustento legal, ya que la Ley orgánica del Ministerio Público establece que los fiscales departamentales deben ser designados por convocatoria pública y calificación a través de un concurso público. Los sueldos de los fiscales de materia son menores a los de un juez. Al igual que el órgano judicial, el Ministerio Público tuvo que reducir los salarios debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en 2021. En línea con los criterios explicados sobre la carrera judicial, el país necesita contar con una carrera fiscal.

59. Según el informe de rendición de cuentas públicas, el 43 % de las causas de la carga procesal del Ministerio Público en 2020 corresponden a delitos de violencia contra las mujeres, un 13 % corresponden al delito de robo, un 10 % a lesiones graves y leves y el 34 % a otros hechos<sup>27</sup>.

60. El Instituto de Investigaciones Forenses, que depende del Ministerio Público, cubre solo el 10 % de los 339 municipios, y no alcanza para responder a la demanda. Cuenta con recursos humanos insuficientes en ciertas especialidades lo cual crea desconfianza en sus pronunciamientos. Se informa también de la falta de medios para la recepción y custodia de evidencias, que puede desembocar en deterioro de pruebas<sup>28</sup>.

#### **E. Otras instituciones**

61. La Defensoría del Pueblo fue incorporada en la normatividad boliviana con las reformas de 1994 e incluida en la Constitución de 2009 (art. 218, párr. III). En la norma vigente es referida como una institución con autonomía funcional, financiera y administrativa, que no recibe instrucciones de los órganos del Estado. La Ley núm. 870, de 2016, regula sus atribuciones, prerrogativas, organización y funcionamiento. Adicionalmente, fue designada como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en septiembre de 2021 (Ley núm. 1397).

62. La Defensoría del Pueblo, se encuentra acreditada con estatus A por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos dado su cumplimiento de los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)<sup>29</sup>. Sin embargo, se ve debilitada en su desempeño. La actual Defensora del Pueblo fue elegida interinamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional

<sup>27</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 122.

<sup>28</sup> Defensoría del Pueblo, “Los institutos de investigación forense no garantizan el acceso a la justicia”, La Paz (2020), págs. 80 a 82.

<sup>29</sup> Véase (en inglés solamente) [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/02/StatusAccreditationChartNHRI\\_28.12.21.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/02/StatusAccreditationChartNHRI_28.12.21.pdf).

en enero de 2019. A la fecha, más de tres años más tarde, no se ha electo a ninguna persona como Defensor o Defensora del Pueblo.

63. En el país hay alrededor de 83.000 abogadas y abogados registrados. La Ley del ejercicio de la abogacía de 2013 establece que los colegios podrán incorporar a quienes cuenten con copia legalizada de la credencial emitida por el Ministerio de Justicia y el señalamiento de domicilio procesal. En ningún caso los colegios podrán incorporar a profesionales del derecho que no estén previamente registrados y matriculados. Los colegios de abogados deberán remitir periódicamente al Ministerio de Justicia las listas actualizadas de sus afiliados.

64. El Relator Especial toma nota de la necesidad de registro en el Ministerio de Justicia para ejercer la abogacía y recuerda que un colegio de abogados, para cumplir sus funciones, debe ser un órgano autónomo, entendido como organización independiente del Estado o de otras instituciones nacionales que puede fijar sus propias normas y regulaciones, tomar sus propias decisiones sin influencias externas, representar los intereses de sus miembros y estar en condiciones de mantenerse por sí solo<sup>30</sup>. Además, observó que estas asociaciones han tenido una participación limitada en los procesos de reforma de justicia; a pesar de contar con información valiosa para dichos procesos.

65. La Procuraduría General del Estado es una institución de representación jurídica pública que tiene como finalidad promover, defender y precautelar los intereses del Estado (Ley núm. 064, arts. 2 y 230). También es una institución relevante para la efectiva administración de justicia. Fue creada por la Constitución, en su capítulo tercero denominado “Función de Defensa del Estado”. La designación de la Procuradora o el Procurador General corresponderá a la Presidenta o el Presidente del Estado, y debe cumplir con los requisitos exigidos para la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia. Posteriormente, la Ley núm. 064 de 2015 detalló más aspectos sobre esta designación.

66. La Procuraduría está extremando esfuerzos para dar un seguimiento más cercano a los casos emblemáticos de derechos humanos enfrentados por el Estado. Por ejemplo, aquellos ligados al contexto de violencia de 2019 y 2020, para poder responder a la exigencia de justicia de las víctimas.

## F. Carrera judicial

67. La carrera judicial es reconocida como una garantía de la independencia del órgano judicial en la Constitución. Se rige por la Ley núm. 025, que establece que la carrera judicial garantiza la continuidad y permanencia de jueces en el desempeño, en tanto demuestren idoneidad profesional y ética, además de ser evaluados positivamente. El Consejo de la Magistratura es el ente encargado de establecer un sistema de carrera judicial que permita el acceso de profesionales del derecho que demuestren idoneidad profesional.

68. Pese al marco normativo de 2010 (Ley núm. 025), el Reglamento de la Carrera Judicial se hizo público únicamente en setiembre de 2018. Dicho reglamento mantiene dos modalidades de ingreso a la carrera judicial: aprobación del curso de formación en la Escuela de Jueces del Estado y mediante convocatoria pública. Sin embargo, el Consejo de la Magistratura ha llevado a cabo designaciones por medio de la Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional (Ley núm. 212), de 2011<sup>31</sup>.

69. Según los datos presentados en 2020, únicamente el 44 % de jueces en funciones es de carrera. La alta proporción de jueces transitorios, que supera a los 500, es preocupante. Está demostrado que una alta tasa de provisionalidad conspira contra una conducta independiente de jueces y juezas. Se ha cuestionado, como otro elemento que conspira contra el principio de la inamovilidad, el artículo 46 de la Ley núm. 025, que establece que quienes integran los tribunales departamentales desempeñarán la función por solo cuatro años, renovables a otros cuatro; y que luego salen del sistema judicial pese a haber adquirido

<sup>30</sup> A/73/365, párr. 89.

<sup>31</sup> Fundación CONSTRUIR, “Estado de la Justicia en Bolivia 2019”, pág. 50.

valiosa experiencia. Además, un juez de un tribunal departamental debe renunciar a su cargo para poder presentarse a una elección para ser magistrado de las altas cortes.

70. El principio de inamovilidad debe ser garantizado por el Estado. Esto no debe entenderse como sinónimo de la renuncia a elementos sólidos de evaluación permanente que puede llegar a excluir de la carrera a quienes incumplen con sus deberes de administrar justicia. Se ha constatado, sin embargo, que no existe un sistema de evaluación establecido, público, transparente y predecible. En testimonios recogidos en algunos tribunales departamentales se indicó, por ejemplo, que se puede cesar a los vocales de un tribunal en cualquier momento. Varias organizaciones de la sociedad civil indicaron que mediante el acuerdo 073/2017 de mayo de 2017, se “agradeció sus funciones” a 89 jueces, basando su decisión en la condición transitoria de los mismos.

71. No existe información oficial del número de jueces o juezas destituidos en los últimos años, así como tampoco datos sobre los procesos disciplinarios iniciados y concluidos contra operadores judiciales por parte del Consejo de la Magistratura<sup>32</sup>.

72. La falta de una carrera judicial es un aspecto crítico que atenta contra la calidad del sistema judicial y su independencia; a ello se suma a la alta proporción de jueces transitorios. Todo esto debilita los procesos de perfeccionamiento y especialización y genera un cuadro de precariedad en quienes desempeñan funciones judiciales y en la fiscalía.

73. En su informe de rendición de cuentas del año judicial 2020, el Tribunal Supremo de Justicia señaló que promovió el desarrollo de un proyecto de ley de modificación a la Ley núm. 025 que fue remitido a la Asamblea Legislativa Plurinacional. El proyecto plantea un porcentaje mínimo del 6 % de los recursos del Tesoro General del Estado para la administración de justicia. El Tribunal Supremo de Justicia también promovió un proyecto de ley de carrera judicial<sup>33</sup>.

74. Durante su visita, el Relator Especial acogió con beneplácito la información sobre el objetivo de la administración actual de regularizar a todos los jueces transitorios antes del final del año 2022, por medio de un esfuerzo conjunto del Consejo de la Magistratura y la Comisión de la Ley núm. 898.

## G. Selección y nombramiento de las altas cortes

75. La Constitución de 2009 estableció que las autoridades máximas del órgano judicial, incluido el Consejo de la Magistratura, serían elegidas mediante sufragio universal. Se han llevado a cabo dos elecciones de altas cortes en el país, en 2011 y 2017. En la mayoría de las entrevistas efectuadas durante la visita se expresó preocupación sobre este sistema de designación. El Relator Especial recogió una extendida valoración crítica indicando que dicho sistema está politizado y no siempre ha conducido a escoger a las personas más idóneas.

76. Se indicaron dos áreas particularmente problemáticas. La primera se refiere al proceso de preselección de candidatos a ser sometidos a votación popular que es conducido y decidido por un órgano político, la Asamblea Legislativa Plurinacional. Además del Consejo de la Magistratura, solamente los colegios de abogados participan en la preselección y elaboración de exámenes. La sociedad civil no tiene participación. El Relator Especial recogió la preocupación sobre el hecho de que varios postulantes llegaron a la última fase del proceso de preselección con calificaciones muy bajas. La segunda tiene que ver con la elección por sufragio universal. El Relator Especial tomó nota con preocupación de la baja legitimidad de dichas votaciones dada la escasa participación del electorado. Según el Órgano Electoral Plurinacional, la participación fue del 78 % en 2017, uno de los porcentajes más bajos de los últimos años en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se suele superar el 90 % de concurrencia. Otro aspecto relevante es que la mayor parte de votos fue en blanco o nulo. Según la información recabada, en los votos de 2017, el 53,8 % fueron nulos en el caso del Tribunal Agroambiental, el 53,76 % fueron nulos para el Consejo de la Magistratura, el

<sup>32</sup> Fundación CONSTRUIR, “Estado de la Justicia en Bolivia 2019”, pág. 59.

<sup>33</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2020”, pág. 99.

13,5 % blancos para el Tribunal Agroambiental y solamente el 31,04 % fueron votos válidos para el Consejo de la Magistratura<sup>34</sup>.

77. En sus distintos informes, el Relator Especial ha insistido en la exigencia de prevalencia de criterios y procedimientos de designación vinculados a la calidad y mérito profesional y al compromiso con los valores del estado de derecho, de conformidad con los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura. Si bien no existe un modelo universal de procesos de selección y designación, es esencial que en estos procesos no sean los criterios ni las consideraciones de índole político los que prevalezcan. Cuanto más alejado esté el poder político de los procesos de selección y designación, mejor.

## V. Obstáculos a un sistema judicial independiente e imparcial

### A. Presupuesto

78. El presupuesto asignado en los últimos tres años a todo el sector justicia, incluido el Ministerio Público, no ha llegado ni al 0,50 % del total del presupuesto nacional. Estos recursos tan limitados no permiten sustentar una institucionalidad fuerte y, en especial, remuneraciones adecuadas que atraigan a las personas más calificadas y prevengan la corrupción.

79. El Relator Especial se reunió con jueces y fiscales de distintos niveles y el tema presupuestal fue abordado como un punto crítico generador de inestabilidad. El panorama constatado evidencia remuneraciones bajas, muchas de las cuales, además, se vieron reducidas por las restricciones fiscales derivadas del impacto de la pandemia de COVID-19.

80. Además de la asignación insuficiente de recursos presupuestales, se constata que estos recursos no siempre son materia de una ejecución eficiente, lo que genera usualmente una devolución del exceso no gastado pese a las enormes necesidades existentes. Esta situación contradictoria tiene su principal explicación en una estructura ineficiente de administración y gestión de recursos presupuestales asignados a la justicia. Parte de ello se debe a la confusa distribución de responsabilidades en esta materia en la que concurren funciones asignadas al Consejo de la Magistratura junto con otras asignadas a los Tribunales Departamentales y al propio Tribunal Supremo de Justicia.

81. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2021, el Tribunal Supremo de Justicia informó una ejecución del 33,75 % de su presupuesto, y el Consejo de la Magistratura, del 29 %<sup>35</sup>. Según informó el Tribunal Departamental de la Paz durante la visita, algunos tribunales departamentales se ven en la necesidad de alquilar instalaciones para poder celebrar todas las audiencias necesarias para su efectiva gestión.

82. Es indispensable que la administración y gestión se encuentren en instancias especializadas y que quienes son la parte sustantiva del sistema de justicia, como son los jueces, vocales y magistrados, se constriñan a administrar justicia y no se involucren en asuntos administrativos y de gestión. Adicionalmente, la instancia pertinente para ese efecto debe contar con los recursos financieros y humanos apropiados para ejercer su función, así como con las condiciones institucionales para garantizar una mayor eficiencia en la ejecución presupuestal.

### B. Injerencias

83. Esta Relatoría ha abordado el tema de la independencia de la justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia a lo largo de varios años. Expresó preocupación por un proceso penal contra una exalcaldesa de La Paz ocurrido en 1998, que se habría caracterizado por fuertes presiones políticas y mediáticas<sup>36</sup>. Se refirió a la detención de una jueza en 2011,

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 70.

<sup>35</sup> Véase [https://daf.organojudicial.gob.bo/Documentos/RC24\\_09\\_2021.pdf](https://daf.organojudicial.gob.bo/Documentos/RC24_09_2021.pdf).

<sup>36</sup> Véase la comunicación BOL 2/2012. Todas las comunicaciones mencionadas en el presente informe están disponibles en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

estableciendo además preocupación por un patrón de amedrentamiento sistemático ya que serían varios los jueces encarcelados y procesados por presión del Ministerio de Gobierno<sup>37</sup>. Se refirió también a la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional en 2014<sup>38</sup>. En febrero de 2020 expresó preocupación por el patrón de persecución política y judicial, con fines de represalia, así como actos de hostigamiento en contra de antiguas autoridades, líderes políticos y sociales<sup>39</sup>. En julio de 2021, el Relator Especial reaccionó en redes sociales ante la remoción de vocales de tribunales electorales.

84. Desde la sociedad civil se recogieron ejemplos exponiendo el impacto de presiones externas e internas en operadores de justicia. Dichas presiones vienen de actores que buscan la obtención de condenas o de la práctica de instituciones públicas de querellarse judicialmente en casos que perciben como sensibles. Asimismo, en varios ejemplos la respuesta de las autoridades ha sido demandar el procesamiento de operadores de justicia a través de discursos punitivos<sup>40</sup>.

85. En el informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, el Relator constató varias recomendaciones referidas a la administración de justicia que comparte y hace suyas. Por ejemplo, en dicho informe<sup>41</sup> se observó con preocupación la existencia de tipos penales ambiguos tales como sedición, terrorismo o incumplimiento de deberes. Además, el Relator Especial destaca la recomendación que explica que garantizar la independencia del sistema de justicia incluye que las autoridades se abstengan de pronunciarse sobre investigaciones y procesos penales en curso o que estén por iniciarse.

86. El Relator Especial recibió información en reuniones celebradas con la sociedad civil sobre casos en los cuales jueces y fiscales han recibido amenazas o han sido objeto de procesos disciplinarios. Estos ejemplos incluían a una jueza que denunció injerencia tras emitir un fallo contra un familiar de altas autoridades; otro juez fue denunciado luego de dictar el cierre de un caso de un empresario de un partido opositor, y dos jueces fueron aprehendidos sin órdenes de detención por sus decisiones.

87. Jeanine Áñez, quien ejerció la presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia entre noviembre de 2019 y noviembre de 2020, se encuentra en prisión preventiva desde marzo de 2021. Enfrenta dos procesos penales por hechos ocurridos en 2019. En el proceso denominado “Golpe de Estado I”, fue imputada, junto con otros actores, por los delitos de sedición, conspiración y terrorismo. En el conocido como “Golpe de Estado II”, se encuentra imputada por incumplimiento de deberes y resoluciones contrarias a las leyes y la Constitución. Estos juicios han capturado la atención de la opinión pública en el país y en el extranjero. Tomando en consideración que la Sra. Áñez cumplía una huelga de hambre durante la visita del Relator Especial al Estado Plurinacional de Bolivia, este pudo ser testigo del ambiente de confrontación y preocupación que rodea el caso.

88. Dicho caso pone de manifiesto problemas estructurales de la administración de justicia como la generalización de la detención preventiva. El Relator Especial fue enfático en que todas las personas procesadas tienen derecho a un juicio justo y a todas las garantías procesales que establecen los instrumentos internacionales y la normatividad boliviana. Para toda persona privada de libertad, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar su integridad y salud. El Relator Especial recordó que, en el caso particular de una huelga de hambre, esta obligación estatal se tenía que respetar escrupulosamente.

89. El 21 de febrero, en presencia del Relator Especial, el Ministro de Justicia y la Misión Técnica del ACNUDH firmaron un protocolo para la observación de procesos judiciales. El documento prevé que la Misión Técnica dé seguimiento a casos de crímenes de lesa humanidad como los vinculados a la crisis de 2019-2020; causas contra miembros del Poder Judicial y del Tribunal Electoral, entidades de creación constitucional, el Poder Ejecutivo; feminicidios, violencia de género y casos que involucren a la población LGBTIQ+, y casos

<sup>37</sup> Véase la comunicación BOL 4/2011.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Véase la comunicación BOL 1/2020.

<sup>40</sup> Fundación CONSTRUIR, “Informe sobre el Estado de la Justicia en Bolivia 2018”, pág. 90.

<sup>41</sup> Véase [https://cancilleria.gob.bo/webmre/system/files/pdf\\_banner/2021-GIEI-Bolivia-informe-final.pdf](https://cancilleria.gob.bo/webmre/system/files/pdf_banner/2021-GIEI-Bolivia-informe-final.pdf).

con grave impacto en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos. El protocolo se está aplicando ya al caso de la Sra. Áñez. El Relator Especial espera que esta medida contribuya a fortalecer las garantías judiciales y el debido proceso en este y los demás casos.

90. La corrupción puede ser una herramienta de ataque a la independencia judicial. Durante su visita, el Relator Especial se enteró de situaciones que son preocupantes indicadores de lo que puede ser posible por medios ilícitos, irregulares y corruptos. Por ejemplo, en 2020, hubo una serie de denuncias públicas sobre la designación de 140 jueces por presunta “venta” de cargos judiciales. En 2021, la convocatoria pública para vocales tuvo que ser suspendida por existir presuntas irregularidades. Asimismo, ya se han mencionado excarcelaciones irregulares por órdenes de jueces de ejecución. Todas las instancias de corrupción en un órgano judicial deben ser sancionadas con todo el peso de la ley.

91. Durante su visita, el Relator Especial pudo constatar que estos patrones que el país arrastra de larga data aún no han sido erradicados. La independencia del sistema judicial debe ser garantizada por el Estado, esa es su obligación internacional y constitucional. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole están llamadas a respetar y acatar dicha independencia.

## **VI. Reforma del sistema**

### **A. Posibles propuestas de reforma constitucional de la modalidad de elección por sufragio universal**

92. En la perspectiva de concretar ajustes al proceso de elección de las altas cortes, en su visita, el Relator Especial ha recogido distintas iniciativas y sugerencias. Sin que se pretenda acotar o restringir la variedad de alternativas, destaca un par de posibles opciones.

93. Por un lado, se ha presentado la posibilidad de realizar enmiendas parciales al texto constitucional por medio de un referéndum. Esta propuesta se sustenta en la idea de que el único aspecto a modificar de la Constitución —ampliamente considerada como expresión de grandes conquistas sociales— sería el de la elección por sufragio universal de las altas cortes. Esta propuesta plantea la creación de una comisión nacional de postulaciones, integrada por representantes independientes de la sociedad que elabore, sobre la base de méritos y exámenes, ternas sobre las cuales la Asamblea Legislativa Plurinacional elija por dos tercios del total de sus miembros a las personas que asumirán esas altas funciones. Esto supondría una reforma parcial de la Constitución que sería sometida a referéndum popular aprobatorio o denegatorio.

94. Por otro lado, sin una reforma constitucional, hay propuestas que contribuirían a enriquecer los mecanismos de selección y designación con procedimientos más participativos y plurales. En esencia apuntarían a fortalecer la fase de la preselección, sobre los que votaría la Asamblea Legislativa Plurinacional, con propuestas generadas en un espacio pluralista y participativo. Este espacio, por su composición plural y rigor procesal, podría preparar una lista corta con un orden de prelación. La Asamblea, en principio, se atendería al orden de prelación planteado salvo que existiesen razones y motivos de fondo fundados para no hacerlo. El voto popular ratificatorio entonces podría adquirir un carácter simbólico que refrenda una elección meritoria celebrada en la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre la base de la selección alcanzada por esa comisión independiente y plural.

### **B. Gran acuerdo por la reforma de la justicia**

95. En la sucesión de entrevistas y reuniones de trabajo producidas, así como en la documentación recibida, se constató la aspiración compartida de encontrar rutas para alcanzar un gran acuerdo nacional de la justicia que aborde temas como los aquí planteados. Instituciones públicas y privadas, dirigentes políticos y organizaciones de la sociedad civil convergen en esta aspiración.



96. Desde que se inició la visita fue visible y persistente el afán de acercar la justicia a la gente y hacer que esta funcione mejor. La sociedad boliviana expresó la esperanza, con distintos enfoques y análisis, de contar con una justicia independiente, eficiente y guiada por los principios y estándares de derechos humanos.

97. Sin perjuicio de otros espacios de expresión de opiniones y análisis, la situación evidencia la exigencia de un gran acuerdo nacional por la justicia. El Relator Especial ve condiciones para apuntar, de manera laboriosa y persistente, a este gran acuerdo nacional, como criterio orientador de un proceso sostenido con metas de corto, mediano y largo plazo. Ello supondría la participación activa de las instituciones públicas más relevantes sobre el tema, tanto del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de las agrupaciones políticas, colegios profesionales (en particular, de abogados), universidades, representaciones sociales, entre otras.

## VII. Conclusiones

98. **El Relator Especial felicita los esfuerzos del Estado Plurinacional de Bolivia para fortalecer la administración de justicia. Sin embargo, hay inercias que se arrastran, así como nuevos retos y amenazas, que impiden su repercusión significativa en el acceso a la justicia, la lucha contra la impunidad, la protección de las mujeres frente a la violencia de género y en abordar la alta proporción de personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria.**

99. **La carencia de autoridades judiciales, fiscales y defensa pública en buena parte del país rural, la falta de adecuada financiación, la deficiente gestión y la neutralización de la jurisdicción indígena mantienen a la justicia muy lejos de la gente y de las necesidades de la sociedad. A ello se añade la tendencia a la judicialización, por la vía ordinaria, de casos y situaciones que podrían ser procesadas de otra forma.**

100. **Varias reformas constitucionales han introducido modificaciones institucionales importantes en las últimas décadas. Hitos importantes fueron las reformas parciales adoptadas en 1994 que establecieron el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo, así como un nuevo sistema para la designación de magistrados y el reconocimiento de la justicia indígena como espacio de solución de conflictos.**

101. **Luego de un importante proceso constituyente, la nueva Constitución Política del Estado de 2009 estableció la actual estructura institucional de la justicia.**

102. **La elección por sufragio universal de integrantes de las altas cortes y el Consejo de la Magistratura establecida en la Constitución de 2009 no ofrece las garantías suficientes para evitar injerencias políticas, no asegura el nombramiento de personas idóneas a los cargos ni ha generado legitimidad en los procesos de votación popular marcados por el ausentismo y el voto nulo o en blanco.**

103. **A raíz de la historia sociopolítica reciente, y la crisis de 2019-2020, existe una profunda desconfianza de los actores políticos y sociales del país en la administración de justicia como tal, lo cual incide negativamente en los esfuerzos de fortalecimiento y reforma institucionales.**

104. **Los jueces, juezas, vocales y magistrados bolivianos se encuentran en situación de alta vulnerabilidad, expuestos a diversas formas de injerencia o presión. Esta vulnerabilidad se debe a la falta de una carrera judicial, al alto número de jueces transitorios y remuneraciones bajas. La injerencia política, así como la presión de agentes no estatales, sumadas a las bajas remuneraciones, abren la puerta a la corrupción.**

105. **El Tribunal Constitucional Plurinacional enfrenta una carga de trabajo elevada por el abuso de la figura de inconstitucionalidad para actuar sobre problemas y aspectos de los procesos judiciales ordinarios. Esto incide en la crisis actual del órgano judicial pues recarga la jurisdicción ordinaria y distorsiona la razón de ser de la jurisdicción constitucional.**

106. La jurisdicción indígena originario campesina, reconocida en la Constitución de 2009, ha sido relegada por la legislación posterior (Ley de Deslinde Jurisdiccional de 2010) a conocer solo de temas de relevancia limitada y marginal para la administración de justicia.

107. La justicia de paz podría desempeñar un papel relevante para procesar contenciosos y conflictos menores. Sin embargo, la Ley núm. 025 no contempla esta figura.

108. La situación de las personas privadas de libertad es grave tanto por la tasa de hacinamiento (del 349,8 %) como por la alta proporción en detención preventiva, es decir, sin sentencia condenatoria. El Relator Especial recuerda que el Estado se encuentra en una posición especial de garante respecto de las personas privadas de libertad.

109. La participación activa y veeduría de la sociedad civil, en todas sus expresiones y formas de organización, es un elemento imprescindible de la reforma, fortalecimiento y funcionamiento transparente e independiente del órgano judicial. La relevancia del acompañamiento de la comunidad internacional también se hace evidente.

## VIII. Recomendaciones

110. Se debe extremar esfuerzos para construir y reconstruir confianza entre todos los actores políticos e institucionales del país y en la justicia. Todas las instituciones del Estado deben respetar y observar la independencia del sistema judicial. Hay consensos favorables recogidos por el Relator Especial de cara a contar con un sistema de justicia independiente, accesible, eficiente y que funcione de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos y en la Constitución.

111. Es crucial que el énfasis en una justicia de esas características sea una política de Estado y que se sostenga en el tiempo, con amplio respaldo y participación de todas las fuerzas políticas y sociales. De cara a ese objetivo, el Relator Especial recogió numerosas manifestaciones en favor de la conveniencia y urgencia de vertebrar un gran acuerdo nacional al respecto y hace un llamado a la sociedad e instituciones bolivianas a marchar en esa dirección.

112. El Relator Especial recomienda a todos los sectores relevantes a impulsar un debate nacional sobre las reglas vigentes y deseables para la selección y designación de integrantes de las altas cortes y el Consejo de la Magistratura, para identificar la mejor manera de reformar este mecanismo. El Relator Especial insiste en el crucial criterio de prevalencia de procedimientos de designación no políticos, vinculados estrictamente a la calidad y mérito profesional y al compromiso con los valores del estado de derecho y los estándares contenidos en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

113. El Estado debe dotar de recursos apropiados al órgano judicial. Dicha dotación podría establecerse por ley, con un porcentaje mínimo del presupuesto nacional. El presupuesto debe poder abordar una mejora de sueldos de los operadores de justicia, la creación de nuevos juzgados, la formación del personal y que el órgano judicial mejore su cobertura en todos los municipios del país.

114. El Relator Especial insta al Gobierno a elaborar un plan de reforma estructural y de fortalecimiento del órgano judicial, que incluya un diseño institucional para una gestión más eficiente. Es indispensable que la administración y gestión del sistema judicial se encuentre en instancias especializadas y que quienes son la parte sustantiva del sistema de justicia, los jueces, vocales y magistrados, se constriñan a administrar justicia y no se involucren en asuntos administrativos y de gestión.

115. El Estado Plurinacional de Bolivia debe establecer una efectiva carrera judicial, por medio de legislación que tome en consideración los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, incluyendo, entre otros aspectos, la idoneidad para desempeñar las funciones judiciales, criterios y procedimientos apropiados para la

selección y designación, y garantías normativas e institucionales de inamovilidad de quienes se desempeñen con integridad.

116. Se debe, asimismo, regularizar a todos los jueces transitorios antes del final de 2022, por medio de un esfuerzo conjunto del Consejo de la Magistratura y la Comisión de la Ley núm. 898, llevando a cabo las pruebas de evaluación e idoneidad que garanticen la solvencia profesional y apego a los estándares democráticos de quienes pasarían a ser jueces titulares.

117. El Relator Especial recomienda al Gobierno que aumente el número de juzgados y fiscales especializados y dedicados exclusivamente a la violencia contra la mujer, tomando en consideración la Ley núm. 348. La Comisión de Revisión de Casos de Violación y Femicidio debe presentar sus conclusiones a la brevedad, incluyendo planes y programas de acción.

118. El Relator Especial insta al Gobierno a atacar la corrupción en el sistema judicial con políticas de transparencia y rendición de cuentas, así como la sanción de los jueces responsables por prácticas corruptas.

119. El Relator Especial exhorta al Gobierno a que afirme y garantice el espacio de la jurisdicción indígena originario campesina, reconocida en la Constitución, por medio de la reforma a la vigente Ley de Deslinde Jurisdiccional, ampliando sustantivamente la competencia de esta jurisdicción y tomando en consideración la participación, opinión y contribuciones de los pueblos indígenas.

120. El Relator Especial insta al Gobierno a restaurar el espacio y papel de la justicia de paz impulsando las modificaciones normativas necesarias.

121. El Relator Especial insta al Gobierno a poner fin a la generalización y abuso de las detenciones preventivas. Todas las personas procesadas tienen derecho a un juicio justo y a todas las garantías procesales que establecen los instrumentos internacionales y la normatividad boliviana. Las detenciones preventivas deben ser excepcionales. Corresponde al Estado asegurar el derecho de toda persona privada de libertad a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal.

122. Con respecto a la crisis sociopolítica de 2019-2020, el Ministerio Público debe avanzar sin demora en las investigaciones de oficio, sin hacer recaer la iniciativa o carga probatoria en las víctimas, sus familiares o sus representantes. Debe garantizarse la celeridad y eficacia de la investigación y el derecho de las víctimas a participar.

123. El Poder Ejecutivo podría preparar y presentar a consideración de la Asamblea Legislativa Plurinacional, para su aprobación expedita, proyectos encaminados a dictar la legislación que permita al Estado resarcir a las víctimas de violaciones de derechos humanos, incluidas las de Sacaba, Senkata, y Zona Sur producidas en 2019.

124. El Relator Especial exhorta al Gobierno a designar al titular de la Defensoría del Pueblo.

125. El Relator Especial insta al Gobierno a elaborar y dictar la legislación pendiente para el funcionamiento del órgano judicial, en particular, el código procesal agroambiental y disponer las reformas necesarias al Código Penal y Código de Procedimiento Penal en los temas particulares de prisión preventiva, para evitar su abuso.

126. El Estado Plurinacional de Bolivia debe contar con una política criminal que permita guiar el trabajo del Ministerio Público y del Instituto de Investigaciones Forenses y fortalecer sus capacidades y la formación de su personal.

127. El Relator Especial insta al Gobierno a dar sustento institucional al Comité de Género del órgano judicial.

128. **El Relator Especial exhorta al Gobierno a adoptar una ley de acceso a la información pública.**

129. **El Relator Especial insta al Gobierno a mejorar la formación de la profesión legal para lograr un mejor funcionamiento de la institucionalidad, en concordancia con los principios del estado de derecho y las garantías de los derechos humanos.**

---