



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
**UNA
REFORMA
JUDICIAL
CON ENFOQUE DE
DERECHOS HUMANOS**



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo



DEFENSORÍA DEL PUEBLO UNA REFORMA JUDICIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

UNA REFORMA JUDICIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Autoridad:

Pedro Francisco Callisaya Aro

Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Elaborado por:

Defensoría del Pueblo

Edición, corrección de estilo y diseño:

Delegación Defensorial Adjunta para la Promoción de Derechos Humanos y
Cultura de Paz

© Defensoría del Pueblo

Oficina Central: Calle Colombia N° 440 – Zona San Pedro

Teléfonos (2) 2113600 – 2112600

Casilla Postal Nro 791

<https://www.defensoria.gob.bo/>

La Paz - Bolivia

Se permite la reproducción total o parcial de la información aquí publicada, siempre que no sea alterada y se asignen los créditos correspondientes.

Esta publicación es de distribución gratuita.

2025

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos más grandes de todas las bolivianas y bolivianos y de sus instituciones democráticas, es lograr una reforma del sistema de justicia; se escucha todo el tiempo que el sistema judicial vive una inacabada crisis, que vuelve a quedar en evidencia en el más reciente informe del World Justice Project (WJP), donde Bolivia figura otra vez entre los países con peor desempeño judicial del mundo.

De acuerdo a esa entidad, el retroceso mundial del Estado de Derecho se ha acelerado. El puntaje general de Bolivia en materia de Estado de Derecho disminuyó menos de 1% en el Índice del año 2024. Ocupa el puesto 131 de 143 a nivel mundial y a nivel regional, se ubica en el puesto 29 de 32 países de América Latina y el Caribe.

El Índice muestra que los sistemas judiciales están perdiendo terreno frente a los excesos del poder ejecutivo, con una creciente injerencia política en los sistemas de justicia. Los indicadores que miden los límites del poder judicial al poder gubernamental, y si la justicia civil y penal están libres de influencias indebidas del gobierno disminuyeron en 61%, 67% y 62% de los países, respectivamente. Esto incluye a Bolivia. En términos más amplios, la justicia civil se debilitó en 68% de los países, incluyendo a Bolivia. Esta disminución refleja mayores demoras, menos alternativas efectivas a los tribunales (como la mediación), así como una mayor injerencia gubernamental.¹

El estudio es alarmante en cuanto al tema de **justicia penal**, en el que nuestro país ocupa el puesto 142 de 143 naciones observadas, con un sistema de investigación deficiente, parcializado, corrupto, con una intromisión gubernamental evidente, además de un sistema penitenciario que no contribuye en reducir la criminalidad². En el ámbito civil, el estudio nos coloca en el puesto 140 de 143, mostrando que la ciudadanía no puede acceder a la justicia, todavía existen niveles de racismo y discriminación en la misma, además de no contar con métodos efectivos y alternativos a la resolución de conflictos.

Este diagnóstico no es ajeno a otros que han mostrado la realidad de la justicia en nuestro país. El Informe del Grupo Internacional de Expertos Independientes (GIEI) que investigó los hechos del 2019, es uno de los más ilustrativos al respecto, encontrando una persistente falta de independencia de la administración de justicia, ausencia de garantías del debido proceso y debida diligencia en materia penal, esto, fundamentalmente por la instrumentalización política que se hace del mismo; el uso abusivo de la detención preventiva y una clara obstaculización al derecho de acceso a la verdad y la justicia.

1 WORD JUSTICE PROJECT, Informe anual 2025, Ver en: Bolivia_ES.docx

2 Ver en: WJP Rule of Law Index | Bolivia Insights

En su primer Informe de seguimiento de la MESEG, reitera lo siguiente:

En relación con las instituciones estatales, el Informe resalta que las transformaciones realizadas en Bolivia, en busca de una sociedad más diversa e inclusiva, no habrían estado acompañadas de reformas a entidades relevantes para la protección de los derechos humanos, incluidas las de administración de justicia y las fuerzas de seguridad. El Informe resalta que esto incidió en la reproducción de prácticas discriminatorias en su funcionamiento, y en la falta de confianza por parte de la ciudadanía³

Asimismo, la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con base en lo observado durante la visita in loco que realizó entre el 27 y 31 de marzo de 2023 analizó la situación de los derechos humanos en el país, los desafíos estructurales, así como los principales avances y retos pendientes desde su anterior visita, realizada en 2006. Asimismo, realizó un análisis pormenorizado del sistema de justicia, señalando:

El sistema de administración de justicia en Bolivia enfrenta desafíos estructurales históricos que afectan la independencia judicial. Estos desafíos han estado presentes a lo largo de distintos gobiernos. Los incipientes esfuerzos de distintas administraciones estatales no han sido suficientes para atender las causas de los problemas estructurales, lo que ha habilitado la continuidad y agravamiento de estos. En este marco, aumentan las denuncias de que independientemente de los partidos políticos en el poder, el Gobierno de turno tiende a aprovechar de las debilidades estructurales en su beneficio.⁴

La CIDH realiza una serie de observaciones, en primera instancia se refiere a la elección de magistrados y magistradas, la carrera judicial, el presupuesto, la cobertura del sistema de justicia y el principio de interculturalidad, así como una alta preocupación en la impunidad de casos de vulneración de derechos humanos, realizando recomendaciones puntuales para cada temática, las cuales, hasta la fecha, el Estado boliviano no ha cumplido a cabalidad.

El año 2022, el entonces Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, visita el país, teniendo como resultado de su observación lo siguiente:

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. (...) 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 presupuesto del órgano judicial no alcanza siquiera el 0,5 % del presupuesto general de la nación. Existe

³ MESEG, Primer informe MESEG: Seguimiento a las recomendaciones del GIEI-Bolivia, pág. 1

⁴ CIDH, Cohesión social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 20 de enero de 2024, pág. 156

una crítica extendida sobre el actual sistema de designación por sufragio universal de las altas autoridades judiciales e integrantes del Consejo de la Magistratura.

La Cumbre de Justicia de 2016 y otros intentos de reforma

El gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, durante la gestión 2016, promovió la "Cumbre de Justicia Plural para Vivir Bien" que procuraba generar un proceso deliberativo nacional con plena participación ciudadana para estructurar las bases del nuevo sistema de justicia a partir de las demandas y aportes de la población boliviana.

De acuerdo a reportes del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional uno de los principales objetivos de este proceso de debate se sustentaba en reformar las estructuras del sistema judicial boliviano frente a la falta de independencia judicial, la grave mora procesal y las innumerables denuncias de corrupción al interior del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Los días 13 y 14 de junio de 2016, en la ciudad de Sucre, capital del Estado Plurinacional de Bolivia, se llevó a cabo la Cumbre de Justicia Plural para Vivir Bien, que según datos oficiales contó con la participación de 1.682 representantes acreditados. Al interior de la Cumbre de Justicia se establecieron seis mesas de trabajo, la primera de ellas abordó el tema de la elección de magistrados y consejeros del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional; la segunda; el acceso a la justicia plural, la tercera; la retardación de justicia, la cuarta; la corrupción en el sistema de justicia, la quinta; la política criminal y justicia penal y finalmente la sexta; la formación, ingreso, capacitación y régimen disciplinario de servidores judiciales y profesionales abogados.

Una vez concluida la Cumbre de Justicia Plural, cada una de las mesas de trabajo estableció conclusiones en los temas antes señalados. Entre éstas, se formularon mandatos muy concretos en cuanto a: formación, ingreso, capacitación y régimen disciplinario de servidores judiciales y profesionales abogados. Así, por ejemplo, se estableció la importancia de promover la institucionalización de la carrera judicial, bajo garantías de transparencia y control ciudadano, como la necesidad de modificar la Ley del Órgano Judicial, introduciendo el procedimiento de designación de vocales, jueces y personal de apoyo judicial, promoviendo la meritocracia y probidad. Asimismo, se resolvió fortalecer la Escuela de Jueces y la Escuela de Fiscales del Estado. Se determinó mantener la elección popular de los altos magistrados de los tribunales más importantes del país.

El 26 de enero de 2017, a más de siete meses de celebrada la Cumbre de Justicia, fue promulgada la Ley No 898, Ley de la Comisión de Seguimiento de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, la misma que según su art. 2, se encontraba presidida por el Ministro de Justicia y Transparencia Institucional, y conformada por el Presidente de la Cámara de Senadores; el Presidente de la Cámara de Diputados; el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia; el Presidente del Consejo de la Magistratura; el Fiscal General del Estado; el Ministro de Gobierno; el Procurador General del Estado y un representante del Sistema de la Universidad Boliviana, designado conforme sus propios procedimientos.

En esta línea, en su composición formal, no se preveía la participación de representantes de las naciones indígena, originario, campesinas o sociedad civil, relegando su participación de manera accesoria como establece el parágrafo II del mismo artículo cuando se requiera por especialidad temática. A su vez el art. 3 de la Ley de Seguimiento establecía las funciones de la Comisión de

Seguimiento de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia; estableciendo en su pár. I.1. acciones de corto plazo: a) Proponer mejoras al proceso de preselección y elección de las y los Magistrados, las y los Consejeros del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, en el plazo de treinta (30) días de constituida la Comisión y b) Elaborar y proponer el reglamento de evaluación de autoridades judiciales y fiscales en ejercicio de funciones y el reglamento de la carrera judicial y fiscal, en el plazo de noventa (90) días de constituida la Comisión; para su aprobación por las instancias competentes, entre algunos de sus objetivos.

La comisión fue un intento de coordinación entre los órganos del Estado para ejecutar reformas en la justicia de Bolivia, y tras nueve años de funcionamiento, la ministra de Justicia, Jéssica Saravia y el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Romer Saucedo, consideraron que la comisión había cumplido de cierta manera sus objetivos, pero que mayormente sirvió para someter el sistema judicial al gobierno de turno, por lo que determinaron en la presente gestión su cierre.

En agosto de 2018, a raíz del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción del diálogo intercultural como espacio para el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad, se desarrolló la **Cumbre Nacional de Justicia Indígena Originario Campesina** con el objetivo de evaluar y buscar alternativas viables que permitan la convivencia pacífica y armónica entre la Justicia Ordinaria y la Justicia Indígena Originario Campesina (JIOC).

El encuentro nacional reunió a más 200 delegados y delegadas de organizaciones indígenas y campesinas, representantes de los órganos Ejecutivo y Judicial, Pacto Unidad, Policía Nacional, organismos internacionales, jueces y fiscales que reflexionaron sobre las líneas estratégicas y definieron una agenda de trabajo para el fortalecimiento de la JIOC, su implementación en las Autonomías Indígenas, los Mecanismos de Coordinación y Cooperación y el respeto a los Derechos Humanos⁵, aunque la mayoría de sus conclusiones no tuvieron un efectivo desarrollo.

También se llevó a delante por parte del Órgano Judicial un encuentro el 28 de agosto de 2020, cuyas conclusiones se reflejaron en un plan estratégico institucional 2020-2025 que apuntaba al acceso y la digitalización de la justicia, mora procesal, carrera judicial, corrupción y otros.

5 Algunas de las conclusiones de esa cumbre señalaban: 1. La descolonización de la justicia a través del fortalecimiento de la Justicia Indígena Originario Campesina. Se propuso implementar, de manera obligatoria, en todo el sistema universitario, mallas curriculares acerca de los saberes y conocimientos de los pueblos y naciones indígenas y la diversidad de administración de justicia. 2. Consolidar un Consejo Nacional de Justicia Indígena Originario Campesino para el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de esta cumbre. Realizar encuentros departamentales interjurisdiccionales entre la justicia indígena, el Ministerio Público, la Policía Boliviana para fortalecer el sistema de administración de justicia plural. 3. Se determinó la socialización permanente de las autoridades indígenas sobre el ordenamiento constitucional que rige la administración de justicia e implementar un protocolo de coordinación entre las justicias ordinaria y la indígena originario campesina. 4. Se estableció fortalecer la justicia indígena originario campesina para desarrollar y consolidar el pluralismo jurídico en el marco de la Constitución; aplicar el protocolo de actuación intercultural de jueces a través de la Escuela Nacional de Jueces; trabajar en el protocolo de coordinación y cooperación con la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Tribunal Agroambiental, entre otros. 5. Se propuso garantizar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de manera igualitaria, equitativa y sin discriminación entre hombre y mujeres en la justicia indígena originario campesina; reforzar la socialización de los alcances de la justicia indígena y cómo se deben proteger los derechos humanos. 6. Además, se definió garantizar la visión indígena durante la resolución de conflictos al interior de la justicia indígena originario campesina; promover su aplicación en el marco de sus principios y valores.

Al inicio de su gestión gubernamental, Luis Arce Catacora señaló la necesidad de realizar la reforma de justicia, que fue también uno de los objetivos del nombramiento como titular de la cartera de justicia de Iván Lima Magne, el cual creó una “Comisión de Notables”⁶ con reconocidos abogados y abogadas del país, con el fin de realizar una reforma constitucional que promueva el mejoramiento del sistema de justicia. El señalado ente colegiado de expertos, plantearon tres áreas de trabajo: modificar la modalidad de elección de jueces, revisar y ajustar las leyes e implementar recursos tecnológicos, sin embargo, estas ideas no lograron plasmarse, por lo que la comisión quedó en pausa, y sus miembros comenzaron a abandonarla⁷, debido a la falta de objetivos y avances claros.

En fecha 27 de octubre del año en curso, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Romer Saucedo, ha convocado al primer Diálogo Interinstitucional para la Reforma Judicial, el mismo que está previsto para el 14 de noviembre de 2025, bajo cuatro ejes temáticos.

1. Reformas normativas de la justicia boliviana
2. Desarrollo tecnológico y modernización
3. Presupuesto del Órgano Judicial
4. Carrera Judicial en Bolivia

⁶ La Comisión estaba conformada en diciembre de 2020 por Eduardo Rodríguez, Guillermo Álvarez, José Antonio Rivera, José Luis Gutiérrez, Carlos Alberto Goitia, Soraya Santiago, Bernardo Wáyar, Ramiro Guevara; y Rodolfo Raúl Sanjinés.

⁷ Ver en: Eduardo Rodríguez Veltzé y Guillermo Álvarez dejan la comisión de notables | Los Tiempos



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo

II. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LA REFORMA DE JUSTICIA

El artículo 218 de la Constitución Política del Estado señala textualmente que:

La Defensoría del Pueblo velará por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales. La función de la Defensoría alcanzará a la actividad administrativa de todo el sector público y a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos.

Como se ha manifestado anteriormente el sistema de justicia boliviano enfrenta desafíos históricos que, desde hace largo tiempo, son objeto de observación y seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo desde, principalmente luego de la aprobación de la Constitución Política del Estado.

La Defensoría del Pueblo durante el tiempo de vigencia institucional siempre ha analizado las principales problemáticas que aquejan al sistema de justicia: la independencia judicial; las debilidades normativas; la composición de las altas magistraturas; la carrera judicial; la cobertura y acceso del sistema de justicia; la carga procesal y la mora; la situación presupuestaria; desafíos para garantizar la interculturalidad en el sistema de justicia; el abuso del derecho penal y la situación de las personas privadas de la libertad, fundamentalmente a través del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura.

Lo señalado se puede ejemplificar a través de la revisión de los datos de casos que, la Defensoría del Pueblo atendió durante la gestión 2024, principalmente denuncias por posibles vulneraciones a los **derechos al debido proceso y acceso a la justicia** (4.724 denuncias), relacionadas principalmente con las deficiencias u omisiones del Estado en el cumplimiento de su obligación de hacer efectivos los derechos y garantías de las víctimas de violaciones de derechos, incluyendo la falta de sanción de los perpetradores, incumplimiento de plazos procesales, entre otras conductas. En el segundo lugar, los casos más denunciados, se encuentran los relacionados con el derecho a la petición y respuesta (2.870 casos). En tercer lugar, los casos sobre derechos de la niñez y adolescencia (2.430 casos), dentro o fuera de un proceso judicial, que incluyen casos relacionados con los derechos de los NNA a la familia, a una vida libre de violencia, identidad, protección en el trabajo, entre otros⁸.

Como se aprecia, la temática de justicia está muy presente en la actividad defensorial, motivo por el que la Defensoría del Pueblo como institución nacional de derechos humanos tiene el interés de participar activamente en cualquier iniciativa de reforma judicial, empero la misma debe tender a convertirse en una transformación del sistema con un enfoque de derecho humanos.

⁸ Defensoría el Pueblo, Rendición Pública de Cuentas final 2024, pág. 49

Para lograr aquello se deben cumplir algunos lineamientos generales que permitirían darle sentido a la labor emprendida:

1. La reforma de justicia debe constituirse en una política pública

Durante muchos años en Bolivia se han plateado reformas al sistema de justicia, principalmente en materia penal, que han sido inconclusas, como la reforma del sistema penal, impulsadas a inicios de este siglo con el impulso principalmente del Código de Procedimiento Penal de 1999, que buscó modernizar el sistema inquisitivo y fortalecer los derechos ciudadanos. Sus lineamientos incluían la oralidad plena, la proporcionalidad de la detención preventiva, la revalorización de la víctima, y el respeto a la diversidad cultural, además de intentar mejorar la eficiencia en la investigación y la ejecución de la pena, sin embargo, estas reformas con el cambio de gobierno no tuvieron la continuidad adecuada, cayéndose todo el plan que la acompañaba.

Lo señalado no implicaba un simple reemplazo de un código procesal por otro, sino que significa el reemplazo de un sistema y cultura propios de un estado autoritario, por un sistema y cultura que corresponden al Estado Democrático de Derecho diseñado por la Constitución Política del Estado de Bolivia.

Posteriormente se emprendió algunas reformas que se podrían denominar “parche” y que modificaron los lineamientos de la reforma penal emprendida. Quizá uno de los intentos más serios de la última época, fue el Código del Sistema Penal promulgado por la Ley N° 1005 del 15 de diciembre de 2017, que establecía las bases de la responsabilidad penal, las infracciones y sus sanciones, y el procedimiento para la investigación y el juzgamiento. Este código buscaba gestionar pacíficamente la conflictividad, con un enfoque restaurador, empero, por presiones políticas y la coyuntura de ese momento fue abrogado.⁹

Como se observa, el Sistema de Justicia vive una profunda y larga crisis estructural. Las múltiples causas que afectan a su actual estado de descomposición institucional, no han sido oportunamente atendidas por el Estado boliviano, esta es la principal razón para que el proceso de reforma de la justicia deba ser abierto, que tenga como base un proceso de concertación política que acuerde los lineamientos de una **política pública de Estado**.

Las políticas públicas son definidas en Ciencia Política como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, (en el caso específico la crisis del sistema de justicia). Estos últimos, a su vez, son situaciones ocasionadas por múltiples factores (falta de presupuesto, estructura, corrupción, normativa adecuada, etc.) que afectan a grupos sociales específicos (a la sociedad boliviana en su conjunto), donde intervienen diversos actores, tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder. Básicamente, entonces, la política pública está referida a procesos, decisiones y resultados.

De esta forma, toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Así, el sistema estatal brinda una respuesta, materializada en una política pública, a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. Esta aproximación nos remite a la faceta dinámica del Estado y nos sustrae de la visión estática de la estructura estatal como la mera suma de instituciones públicas inocuas y sin acción.

⁹ Visto en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/presidente-promulg-oacute-ley-abroga-c-oacute-digo-sistema-penal/20180126213100602882.html>

Entonces, al evidenciar que la crisis del sistema de justicia se ha convertido en un grave problema para la convivencia pacífica, el Estado Constitucional de derecho y la misma vida democrática boliviana, la respuesta debe ser estructural.

En un Estado Constitucional de Derecho, el sistema de justicia se constituye por aquellas instituciones del Estado competentes para proteger los derechos de las personas, brindando una respuesta rápida y eficaz frente a su alegada vulneración. El operador del sistema de justicia, por otro lado, será aquel funcionario público que se vincula estrechamente con la persona, desempeñando funciones esenciales para el respeto y garantía de sus derechos, entendido como el juez, el fiscal o incluso el funcionario policial.

El sistema de administración de justicia es parte muy importante de la institucionalidad política y jurídica del Estado, siendo su nivel de autonomía, eficiencia y prestigio social un importante termómetro para medir el grado de desarrollo y solidez de las instituciones democráticas alcanzadas en una sociedad.

Así, el descrédito de un sistema judicial puede ser el correlato histórico de procesos políticos caracterizados por el autoritarismo o la injerencia de los gobiernos de turno, así como por la incapacidad del órgano jurisdiccional para hacer prevalecer la supremacía constitucional, su autonomía funcional y la vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

Entonces, es claro que la vigencia de un auténtico Estado Constitucional de Derecho, de los derechos fundamentales de la persona y el funcionamiento adecuado de la sociedad, requieren de un sistema de justicia independiente, confiable, accesible y eficiente que su vez sea especializado, autónomo y creativo.

2. La reforma de justicia debe tener un enfoque de derechos humanos

Habiendo comprendido que la reforma de justicia debe constituirse en una política pública, esta debe tener necesariamente un enfoque de derechos humanos, pero ¿Por qué es necesario referirnos a ello desde ese punto?

Porque, como referimos, el sistema de justicia protege los derechos fundamentales de la ciudadanía; el derecho de acceso a la justicia permite hacer efectivos otros derechos que han sido vulnerados o que deben ser reconocidos a quienes acuden ante el sistema de justicia para solucionar sus conflictos jurídicos.

Asimismo, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía del derecho de igualdad, en la medida que supone que los Estados deben asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades y puedan hacer efectivos sus derechos sin sufrir ningún tipo de discriminación. Así, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía fundamental de igualdad ante la ley para la tutela de sus derechos, con reconocimiento nacional e internacional en el ámbito regional y universal.

En este sentido, se debe entender a las políticas públicas, con enfoque de derechos humanos, como la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y los resultados de estas, orientadas a la realización de los derechos de la población y basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados a través de distintos instrumentos de derechos humanos y su interpretación progresiva por parte de órganos autorizados y, la participación de la sociedad, y en

particular de aquella más discriminada, en la definición de los principales problemas, necesidades y déficit de derechos, el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas.

El acceso a la justicia en Bolivia está estrechamente vinculado a la institucionalización del sistema judicial. Es decir, así como el acceso a la justicia para las personas es un derecho, al Estado tiene la obligación de prestar un servicio público y como tal, debe estar sometido a los procesos de formulación, planificación, gestión, evaluación e incluso control social que corresponde a todas las políticas públicas. Desde ese enfoque, planteamos que la política pública de acceso a la justicia sea comprendida como política de Estado para el desarrollo humano, y no solamente como una política orientada al desarrollo institucional y la gobernabilidad del país que brinda seguridad jurídica a inversiones y negocios, desde una mirada economicista.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos reconoce el rol esencial a la realización del derecho de acceder a la justicia en la garantía de los derechos fundamentales en general y de los derechos de los grupos vulnerables de la sociedad en particular, fijando una serie de estándares y orientaciones para la promoción del acceso a la justicia en las políticas públicas que buscan el desarrollo humano y la reducción de la pobreza, con impacto en el funcionamiento de los sistemas judiciales en la región.

Este es el reto al que se enfrenta Bolivia en materia de acceso igualitario a la justicia y al que se debe responder a través de un conjunto amplio de acciones de naturaleza plural, integral y complementaria. Este enfoque integral entiende el acceso a la justicia como un objetivo y como un medio al mismo tiempo; siendo un fin en sí mismo, se constituye en un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, personas con discapacidad, menores, ancianos, población de bajos ingresos, entre otros.

3. La reforma de justicia debe realizarse con plena participación de la sociedad en todos sus estratos de manera igualitaria

Se hace evidente que el enfoque de derecho humanos de la reforma de la justicia supone algo más que las elucubraciones de técnicos y especialistas, debe estar colmado de participación ciudadana en particular, de aquellos que son las principales víctimas de la vulneración de sus derechos, en una perspectiva de democratización permanente de la sociedad y el Estado.

La participación de las víctimas en la definición de los principales problemas que entran en la agenda del Estado, en el diseño de las soluciones, en su monitoreo y evaluación es un modo de aumentar su capacidad de ejercer poder en las decisiones que los afectan y de presionar para que estas les sean más favorables. Esta perspectiva señala que la democratización del poder en la sociedad es, en sí misma, un modo de mejorar la situación de los derechos humanos. (Gonzales, pág. 3)¹⁰

Por otra parte, la participación de la sociedad le otorga legitimidad y efectividad a la política pública, dado que la misma, busca la solución a un problema público y constituye una respuesta a la demanda social; la reforma de justicia debe realizarse en el marco del derecho de participación y de control social, como ejercicio de la soberanía conforme al mandato del artículo 7 constitucional

¹⁰ FUNDACION PARA EL DEBIDO PROCESO, Las victimas y la justicia transicional, Washington, 2005.

y en el contexto amplio del contenido de los preceptos establecidos en los artículos 144.II, 241 y 242 de la norma fundamental, como el derecho a participar en el diseño de las políticas, en el ejercicio del control social de la gestión pública y en la formulación de las políticas de Estado.

Lo anterior es concordante con la Ley de Régimen Electoral, que en su artículo 8, dispone que la democracia directa y participativa se ejerza mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas y el control social sobre la gestión pública. Este ejercicio democrático, en el contexto del artículo 4 de la misma Ley, constituye el derecho político a: *"La participación, individual y colectiva, en la formulación de políticas públicas y la iniciativa legislativa ciudadana"*, desde una doble connotación: (i) *El ejercicio de la soberanía popular "para la formación, ejercicio y control del poder público, para deliberar y decidir políticas públicas, controlar la gestión pública"* (artículo 2); (ii) *el derecho a la libre participación "de manera individual o colectiva, en la formación, ejercicio y control del poder público, directamente o por medio de sus representantes"* (artículo 3).

El engranaje constitucional y legal referido a la participación social en el diseño de políticas y control social a la gestión pública, obliga a vincular el proceso de la reforma de la justicia, al diseño e implementación de una política de Estado, realizando el derecho de participación y de control social que constituye una forma de ejercicio de la soberanía que otorga a los ciudadanos la posibilidad de usar todos los mecanismos e instrumentos de participación en la formulación, implementación y control de la política pública.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo

III. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

1. INDEPENDENCIA Y TRANSPARENCIA

El principio de un Órgano Judicial independiente tiene su origen en el principio de separación de poderes que surge precisamente para garantizar el equilibrio entre los diferentes órganos del poder público, posibilitando de esta manera la actividad del control político del poder; de esta forma el principio de separación de poderes es la exigencia de la seguridad personal de las y los ciudadanos frente a la actividad del Estado.

En el ámbito judicial esta independencia tiene dos dimensiones, la primera implica la **independencia institucional**, es decir de la Judicatura como institución y se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales y la segunda conlleva la **independencia de las y los jueces de manera individual**, en el entendido que no es suficiente que sea independiente de los otros órganos del Estado, sino que es preciso también que cada jueza y juez, en lo individual, sea independiente al ejercer la labor jurisdiccional

Independencia institucional

Dentro de esta variable, un elemento importante se encuentra en la **independencia administrativa y financiera**. Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional es que el poder judicial, fiscalías y defensorías no dependan para su disposición y manejo de otros poderes o entidades y cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de las funciones que se les han encomendado. Este aspecto es patente en Bolivia donde el presupuesto es elaborado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por el Legislativo.

Expresamente la CIDH, ha establecido que:

50. (...) los Estados que no establecen en su marco normativo un porcentaje mínimo de presupuesto asignado los órganos de administración de justicia generan amplios riesgos a la independencia institucional precisamente por su sujeción a las decisiones que sobre el monto de su presupuesto puedan tomar discrecionalmente el poder ejecutivo, el poder legislativo u otros órganos del poder público y las consecuentes negociaciones que pueden verse obligados a realizar para lograr la asignación de un presupuesto adecuado. Lo anterior, además del efecto que pudiera tener la

inseguridad en el presupuesto de manera directa en las condiciones de servicio de las y los operadores de justicia.¹¹

De acuerdo al Presupuesto General del Estado de la gestión 2024 la suma de los recursos de todas las instituciones que intervienen en el sector justicia representó apenas el 0,46% de los recursos del TGN, lo que se traduce en Bs. 1.551.696.300 (Mil Quinientos Cincuenta y Un Millones Seiscientos Noventa y Seis Mil Trescientos 00/100 Bolivianos) de los Bs. 340.317.970.486 (Trescientos Cuarenta Mil Trescientos Diecisiete Millones Novecientos Setenta Mil Cuatrocientos Ochenta y Seis 00/100 Bolivianos) que integraron el presupuesto consolidado del TGN para esa gestión.

De acuerdo a declaración de las autoridades del Órgano Judicial para la gestión 2025 la reducción habría sido incluso mayor a 140 millones de bolivianos, razón por la que las autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura. En conferencia de prensa del 11 de marzo de 2025 se declararon en emergencia y abandonaron una reunión de la ahora extinta comisión conformada por la Ley N° 898, porque no recibieron respuesta ante sus demandas de mayor asignación presupuestaria para garantizar la independencia judicial. En la misma reunión las autoridades afirmaron que el porcentaje mínimo que debería asignarse al Órgano Judicial del TGN sería de 3%. Así, puede evidenciarse que la inversión del TGN al sector justicia los últimos diez años ha oscilado entre el 0,36% y el 0,52% del presupuesto anual, totalmente insuficiente en comparación de otros sectores y Órganos del Estado, sin una debida justificación a esta medida a pesar de constituir un servicio tan esencial para el Estado de Derecho.

De acuerdo a datos del Consejo de la Magistratura, la cobertura del Órgano Judicial a nivel nacional alcanza a 169 asientos en la jurisdicción ordinaria y 63 en la jurisdicción agroambiental, lo que implica una cobertura del 49,42% de los 342 municipios del país, aspecto que también tiene que ver con el bajo presupuesto.

Durante las campañas políticas en la reciente contienda electoral, los diferentes frentes, señalaron varios porcentajes de presupuesto para el sistema de justicia, entre 3% y 5%, empero ninguna de estas manifestaba los mecanismos para realizar este cálculo.

Que la Constitución u otra norma de menor jerarquía señale que el 6% o el 2% o cualquier otro porcentaje del presupuesto nacional debe dedicarse al presupuesto judicial, en modo alguno eso determina que necesariamente ese sea el presupuesto ideal.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo señala la necesidad evidente de subir el presupuesto del sistema de justicia en su conjunto, sin embargo, este debería estar sujeto a un análisis profundo y técnico, en base a objetivo e indicadores de resultado claros. El órgano Judicial debe encontrar caminos para optimizar la inversión pública en justicia. Debe mejorar su organización, para obtener más sentencias por juez. Debe analizar como gastar menos por sentencia producida; discutir como capacitar concretamente a los jueces para obtener mejores resultados. Porque estos objetivos de accesibilidad, celeridad y productividad no se logran por la simple evolución o por el paso del tiempo.

¹¹ CIDH, Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas, 2013, párr. 50, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

El Estado debe invertir en justicia lo necesario para obtener los niveles de celeridad, accesibilidad y productividad que espera una determinada sociedad en un determinado momento dentro del margen de recursos disponibles. Este es el presupuesto judicial adecuado: el que permite alcanzar las metas deseables para la sociedad, que como se dijo anteriormente al ser un servicio debe guardar esa relación importante.

Un segundo elemento de la independencia institucional es la **garantía contra presiones internas y externas**. Así lo ha establecido el Comité de Derechos Humanos:

(...) Toda situación en que las funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente. Es necesario proteger a los jueces contra los conflictos de intereses y la intimidación. Para salvaguardar su independencia, la ley debe garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas¹²

En ese sentido, abundan casos en los que se evidencia la intromisión principalmente del Órgano Ejecutivo en el accionar jurisdiccional. Los casos públicamente conocidos exponen con precisión el impacto de las presiones externas e internas en operadores de justicia que pueden llevar a la obtención de condenas como una respuesta a la demanda social de justicia y a la práctica recurrente de instituciones públicas de querellarse en casos tan sensibles como la vida e integridad de grupos en condición de vulnerabilidad. Asimismo, en ambos casos, las respuestas de autoridades públicas ha sido demandar el procesamiento de operadores de justicia a través de discursos punitivos, pero paradigmáticamente todavía no existe un debate profundo sobre la importancia de adoptar medidas que garanticen que este tipo de actos no volverán a suceder en un futuro y restituyan en la población la confianza en el sistema de administración de justicia.

Independencia individual

De acuerdo a los estándares internacionales “la independencia individual” debe ser garantizada de diferentes formas, entre otras, mediante procesos de selección en base a méritos, capacidades e idoneidad, garantías de nombramiento a partir del establecimiento de escuelas de jueces, remoción, destitución, a partir del debido proceso, etc.

Para la gestión 2024 se registraron un total de 1.196 juezas y jueces a nivel nacional; de allí 1.136 son parte de jurisdicción ordinaria y 60 en la jurisdicción agroambiental. A ello se añade que, del total de autoridad jurisdiccionales, sólo un 28,51% ingreso a funciones habiendo egresado de la Escuela de Jueces del Estado, mientras que 854 fueron institucionalizados a través de la Convocatoria del Consejo de la Magistratura.

12 Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 32 Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 90º periodo de sesiones, 2007, párrafo 19. disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf>

En ese sentido debe señalarse que el 24 de junio de 2010 se promulgó la Ley Nº 025, Ley del Órgano Judicial, que tiene como objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial, estableciendo en su Capítulo IV, los requisitos, prohibiciones, causales de inelegibilidad, postulación y preselección de las máximas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, así como el marco legal de la designación de vocales y jueces.

Una vez elegidas las autoridades transitorias del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, se promulgó la Ley Nº 212, de 23 de diciembre de 2011, Ley de Transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional que en el art. 6. Numerales I y II **otorga facultades al Consejo de la Magistratura para la designación excepcional de vocales y jueces de manera provisional, pudiendo realizarse dichas designaciones de las nóminas aprobadas por el extinto Consejo de la Judicatura.** Esta situación de provisionalidad de gran parte de las y los jueces bolivianos viene incidiendo negativamente en la independencia judicial, esencialmente por la falta de estabilidad de dichas autoridades en el ejercicio de sus funciones.

De esta manera la independencia en el ejercicio de las funciones de las y los jueces depende en gran medida de la implementación de una Carrera Judicial que brinde la garantía de estabilidad a los funcionarios judiciales, a través de un sistema transparente de ascensos, traslados, condiciones de servicio, capacitación, entre otras.

Durante la gestión 2024 la Fiscalía General del Estado reportó 1.789 funcionarios a nivel nacional, plantel, que, no sólo se integra por Fiscales Departamentales, Especializados y de Materia, sino que, además –en el marco de las funciones– incluye profesionales multidisciplinarios en diversas áreas para el Instituto de Investigaciones Forenses (IDIF) y de gestión administrativa entre otros. No obstante, solo el 53% del total de los fiscales de materia estaba institucionalizado (373 de 701), lo que es insuficiente y vulnera nuevamente el estándar de independencia.

Para precautelar esta garantía, considerando que el acceso a una justicia independiente, imparcial y transparente es un derecho de las personas –más que una prerrogativa del gremio– orientado a garantizar el debido proceso para un juicio justo, oportuno y cumplido la Defensoría del Pueblo recomienda anotar los siguientes aspectos:

- Promover una cultura institucional de transparencia en los sistemas de ingreso, evaluación y ascenso dentro del servicio judicial y fiscal, la idoneidad profesional en base al mérito, así como la publicidad de la decisión y resoluciones de todas las instancias.
- El Estado debe adoptar medidas para evitar que el órgano judicial y el ministerio público, sea interferido por otros poderes públicos, privados o por la sociedad en general.

- Las remociones de jueces y fiscales deben basarse en faltas graves demostradas a través de un proceso judicial imparcial y con derecho a la defensa. No se deben utilizar procedimientos de destitución como un recurso político para revocar decisiones judiciales.
- Los jueces y fiscales institucionalizados no deben poder ser removidos arbitrariamente de su puesto para evitar presiones y asegurar la estabilidad en el cargo. Se debe garantizar la estabilidad laboral y condiciones de servicio adecuadas. Esto incluye un régimen disciplinario que sancione las faltas graves y no sea utilizado para presiones indebidas.
- Los jueces y fiscales deben contar con formación y capacitación jurídica adecuada para garantizar su competencia profesional.
- Los jueces deben estar protegidos de presiones internas por parte de otros jueces, magistrados o superiores dentro del propio sistema judicial, garantizando que puedan actuar autónomamente dentro del órgano judicial.
- Se plantea reformar la Ley N° 025 garantizando que el proceso de ingreso a la carrera judicial sea solamente para los egresados de la Escuela de Jueces del Estado.
- Mejoramiento del escalafón judicial y fiscal, generando un sistema de ascensos y permanencia basado en la idoneidad, capacidad y probidad.
- Modificar la normativa vigente para crear la carrera en la Defensa Pública, tanto en SEPDEP como en SEPDAVI.

En cuanto a la elección de magistrados y magistradas de las máximas entidades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional

Desde la promulgación de la Constitución Política de Bolivia en 2009, las elecciones judiciales por sufragio universal han enfrentado diversos problemas estructurales. El mandato de las altas autoridades judiciales expiró en 2023, pero las elecciones previstas no se llevaron a cabo. En respuesta, el Tribunal Constitucional Plurinacional extendió sus propios mandatos y los mandatos de las altas autoridades del Órgano Judicial mediante la Declaración Constitucional 0049/2023, lo que generó una crisis institucional. Este proceso de auto prórroga ha sido ampliamente cuestionado por su posible inconstitucionalidad y por comprometer la legitimidad del sistema judicial.

La DCP 0049/2023, al modificar la Constitución Política del Estado, al margen de lo previsto en el art. 411 de la CPE, no solamente incumplió su papel de principal garante de la Norma Fundamental, sino que quebró el principio de separación de poderes base de nuestro sistema democrático,

pues la elección de las máximas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, solamente puede efectuarse en el marco de lo previsto en los arts. 182.I, 188.I, 194.I y 198 del texto constitucional que establecen que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, son preseleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional y elegidos por el pueblo boliviano, mediante sufragio universal.

En 2024, aunque se lograron avances como el empadronamiento y la preparación de papeletas, las elecciones enfrentaron nuevos obstáculos, incluyendo sentencias constitucionales que invalidaron convocatorias en algunos departamentos. Esto prolongó la permanencia de autoridades judiciales fuera de su periodo constitucional, erosionando la confianza pública y afectando la independencia judicial. La situación ha sido objeto de preocupación internacional¹³.

Una de las innovaciones de la Constitución boliviana, que rige desde 2009, fue la elección por voto popular, universal y directo de la totalidad de sus jueces de altas magistraturas, de los miembros del Consejo de la Magistratura. Un mecanismo que no existe en ningún otro país y que, en algún momento, fue visto como un avance democrático, en relación con los utilizados al efecto otros países, y con cierta expectativa respecto de sus posibles resultados. Empero, luego de las experiencias electorales de 2011, 2017 y 2023 este mecanismo ha mostrado sus debilidades para asegurar la finalidad que pretendió en origen: frente a las viejas prácticas de cuoteo político de los nombramientos judiciales, asegurar en la composición de la judicatura la gestación de una justicia independiente.

Todos los procesos electorales, pese a las modificaciones introducidas, no han atenuado la decisiva intervención del poder político en la preselección. Intervención que, dada la composición de fuerzas existente en la Asamblea Legislativa Plurinacional, ha sido la vía por la que el partido gobernante durante casi dos décadas decidió quiénes deberían ocupar los cargos en las cúpulas judiciales.

El voto ciudadano fue ofrecido para elegir en cada plaza a candidatos escogidos con criterios que no correspondían necesariamente a la búsqueda de los mejores, sino a una decisión política previa de la entonces mayoría oficialista.

Por consiguiente, el primer y más importante asunto que tiene la agenda boliviana de la justicia es encontrar un mecanismo de selección de los magistrados y magistradas que permita contar, efectivamente, con los mejores. Que lo sean en calidad profesional, en trayectoria personal y en independencia respecto del poder político y económico.

13 La Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite, enfatizó la importancia de elecciones transparentes y participativas para garantizar un sistema judicial independiente. El 11 de noviembre de 2024, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó una audiencia temática sobre Bolivia cuyo tema principal fue la "Situación de la institucionalidad democrática e independencia judicial". En esta audiencia, se denunció la auto prórroga de los juzgadores. En una audiencia temática regional sobre la independencia judicial el 13 de noviembre, también se denunció por parte de juzgadores de Latinoamérica las problemáticas que enfrenta la judicatura en Bolivia. El 9 de diciembre, la Organización de Estados Americanos anunció una Misión de Observación Electoral (MOE) a desplegarse en Bolivia para supervisar las elecciones judiciales, encabezada por Edison Lanza, ex Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. La misión se reunirá con diversos actores y presentará un informe preliminar con recomendaciones para fortalecer los procesos electorales

En ese sentido la Defensoría del Pueblo, recomienda que se debata ampliamente la temática entre interlocutores calificados y la sociedad en su conjunto, que conduzca a la opción por un nuevo sistema de selección de jueces y autoridades judiciales. Un punto crítico es establecer la diferenciación entre postulación y designación. Esto es que los aspirantes deban pasar por una fase técnica de evaluación y calificación de sus antecedentes y calidades, a cargo de una instancia autónoma y plural, conforme a criterios claramente preestablecidos; esa instancia debe postular razonadamente a los mejores para que otra instancia proceda a la selección propiamente dicha, esta sería la opción más adecuada para lograr entes máximos de justicia independiente.

2. REFORMAS NORMATIVAS

Una urgente reforma penal

Hasta principios del año 2025, el país registró un total de 32.749 personas privadas de libertad, habitando espacios diseñados con una capacidad de albergue de 15.598, lo que implica una tasa de ocupación 210%, reflejando una crisis penitenciaria estructural. En ese contexto la población penitenciaria femenina es del 6,87%.

Para nadie es ajeno que el sistema de justicia ha hecho uso excesivo de la detención preventiva, por lo que se considera uno de los principales problemas de derechos humanos en el marco del acceso a la justicia, afectando al 58,76% de la población penitenciaria, y, al 62,68% de las mujeres, lo que genera incertidumbre jurídica, ruptura de vínculos familiares y mayor vulnerabilidad económica, especialmente para madres con hijas, hijos y personas a su cuidado.

Debe llamarnos la atención que según estudios de la sociedad civil el 45% de las mujeres privadas de libertad está procesada o condenada por delitos vinculados a sustancias controladas, mayormente narcomenudeo una, seguida de un 17% por delitos contra la propiedad, a diferencia de los hombres, cuyo encarcelamiento responde en su mayoría a delitos sexuales.

En esa misma línea, las estadísticas demuestran un incremento sostenido de denuncias sobre delitos vinculados a la Ley No 348 desde su vigencia, pero en contraposición, los mismos datos reflejan que la mayor cantidad de casos terminan en rechazos, extinciones, desestimaciones, absoluciones u otras formas de finalización del proceso. Solo 1 de cada 10 procesos termina en condena. Este panorama pone en entredicho la **debida diligencia** que el Estado está obligado a garantizar durante la investigación, sanción y reparación de los delitos de violencia contra las mujeres.

La situación se hace insostenible, sin embargo, en Bolivia es preocupante la pobreza discursiva sobre el porqué, para qué y cómo llevar adelante cualquier reforma del sistema penal, lo que desencadena a nivel jurídico normativo la acumulación de un sinnúmero de instrumentos normativos de toda raigambre ideológica, entre los que destacan aquellos notoriamente antidemocráticos –como es el caso del Código Penal Militar y la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas–, y una percepción social superficial sobre los alcances de la intervención punitiva del Estado.

Por lo señalado, se hace imperativo pensar en reformas normativas penales, sobre la base de una política criminal clara y basada en los derechos humanos, abandonando completamente líneas populistas o antidemocráticas.

Siguiendo al profesor Alberto Binder, quien sistematiza de este modo los indicadores de la política criminal democrática y respetuosa de los derechos humanos, se tienen los siguientes lineamientos:

- a) *La restricción del uso del poder penal a los casos verdaderamente graves, entendiendo por graves aquellos que causan el mayor daño social o que afectan bienes reconocidos universalmente como básicos para el desarrollo de la persona humana (principio de mínima intervención) y consiguientemente, la "minimización de la violencia estatal y maximización de la libertad".*
- b) *El reconocimiento de límites absolutos para el ejercicio del poder penal, que se logra con la vigencia del derecho penal y las garantías penales. Bajo la tutela de las garantías penales "no se admite ninguna imposición de pena sin que se produzcan la comisión del delito, su previsión taxativa en la ley como delito, la necesidad de su prohibición y punición, sus efectos lesivos para terceros, la imputabilidad y la culpabilidad de su autor".*
- c) *La transparencia en el ejercicio del poder penal.*
- d) *La máxima judicialización del ejercicio del poder penal (monopolio jurisdiccional del poder penal).*
- e) *El control de las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal.*
- f) *La admisión de mecanismos de participación ciudadana en las instituciones encargadas del ejercicio del poder penal.*
- g) *El trato humanitario de los presos.¹⁴*

En base a lo señalado, la Defensoría del Pueblo recomienda se considere en la reforma judicial los siguientes aspectos:

- La reforma del sistema penal, en base a la construcción previa de una política criminal acorde a los estándares de derechos humanos.
- Adoptar medidas que garanticen una verdadera justicia especializada en delitos de violencia en razón de género, así como evaluar las causas que están siendo conocidas a nivel nacional vía ampliación de competencias.
- La reforma penal debe reformar las medidas para la aplicación excepcional de la detención preventiva, cumpliendo con lo dispuesto por el art. 232 del Código de Procedimiento Penal, priorizando el uso de medidas alternativas al encarcelamiento.

14 OCHOA MAURICIO, Estado, política criminal y derecho penal, Rev. Cien Cult n.10 La Paz mar. 2002,

- La Reforma de la Ley No 1008, despenalizando el narcomenudeo, eliminando sanciones desproporcionadas y definiendo con precisión los criterios para la aplicación de las penas.
- Aplicación efectiva de la Ley No 348
- Fortalecimiento del sistema penal para adolescentes
- Aprobar una Ley sobre Faltas y Contravenciones

En cuanto al pluralismo jurídico

Bolivia avanzó en la consolidación del reconocimiento oficial de los sistemas de justicia indígena, tanto en la adopción de instrumentos internacionales, como en la misma Constitución. En ese marco, en diciembre de 2010 se aprobó la "Ley de Deslinde Jurisdiccional", que si bien concreta algunos avances en relación a la cooperación y coordinación con la justicia ordinaria, ha sido también cuestionada, ya que en su artículo 10º, que delimita la competencia material, cercena muchas de las materias donde, tradicional y ancestralmente, las autoridades indígenas han venido administrando justicia, como son la delimitación de linderos y la sanción de ciertos delitos, que hoy han quedado bajo esfera de la justicia ordinaria.

Desde siempre la Defensoría del Pueblo ha afirmado que se hace necesario evaluar la aplicación de la ley, así como promover un proceso de revisión y modificación legislativa, adecuándola al texto constitucional que establece la vigencia igualitaria de los sistemas de justicia ordinario e indígena originario campesino.

Otro gran tema tiene que ver con las condiciones de interculturalidad en la propia justicia ordinaria. Cuando un miembro de un pueblo indígena es juzgado fuera de su jurisdicción, se deberá considerar y comprender su condición cultural de diferencia al momento de juzgarlo y sancionarlo. Conforme los criterios establecidos en la Recomendación General n.º 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que, en relación al tema, presenta unas reglas mínimas o estándares que se deberían considerar en los sistemas de justicia penal, a fin de evitar sus efectos discriminatorios sobre grupos étnicos y culturales, garantizando los derechos fundamentales de defensa enunciados, como el derecho a los servicios de un intérprete, el derecho a la asistencia letrada, el derecho a comparecer en breve plazo ante un juez o autoridad facultada por la ley para ejercer funciones judiciales". Aquí se abre toda una línea de trabajo en relación a peritajes culturales, intérpretes en lenguas originarias y plurilingüismo en los servicios judiciales, así como formación de jueces y fiscales en el respeto a los derechos de diversidad cultural y la cosmovisión indígena.

En cuanto a la justicia agroambiental

El Tribunal Agroambiental enfrenta desafíos estratégicos para su función que surgen a partir de los problemas relacionados con la degradación ambiental, la deforestación, la minería y otras actividades que, bajo el discurso de aumentar la productividad y generar crecimiento, ocasionan impactos negativos irreversibles en el medio ambiente. Estos problemas configuran un escenario complejo para la aplicación de las leyes.

La complejidad aumenta si consideramos que la toma de decisiones ambientales en Bolivia suele estar influenciada por una compleja red de intereses políticos y económicos. Determinados grupos económicos y de poder, como las empresas mineras y agroindustriales, tienen una gran influencia en la política ambiental del país. Esto puede llevar a que las decisiones ambientales de orden jurídico se tomen con base en consideraciones económicas y políticas, más que en la protección del medio ambiente y los derechos de las comunidades afectadas.

Un documento clave para enfrentar el complejo escenario de disputa por los recursos naturales es la Constitución Política del Estado. Se trata de un documento progresista que protege de forma adecuada los derechos humanos, los derechos colectivos y ambientales del pueblo boliviano y los derechos de los pueblos indígenas. El problema es que su aplicación está debilitada por varias razones. Los magistrados y jueces agroambientales a menudo se enfrentan a la disyuntiva de aplicar normas de menor rango que privilegian aspectos técnicos, como plazos procesales y formatos de mecánica jurídica, por encima de los principios y valores consagrados en la Constitución. Esta tendencia debilita la protección ambiental y los derechos de las comunidades afectadas.

Uno de los problemas fundamentales es que las leyes ambientales secundarias no siempre están alineadas con el espíritu progresista de la Constitución Política del Estado. Mientras que la Constitución protege de manera integral los derechos humanos, colectivos y ambientales, las normas de menor rango pueden enfocarse en aspectos técnicos y procedimentales que no necesariamente reflejan estos principios.

Se hace necesario, adoptar una serie de normas para el adecuado funcionamiento del Tribunal Agroambiental y sus jueces, tales como: Ley Especial de la Jurisdicción Agroambiental, Ley Procesal Agraria y Ambiental, una nueva Ley del Medio Ambiente modificaciones a las Leyes de Bosques y Aguas. Una norma específica para las Áreas Protegidas, así como modificaciones y adecuaciones constitucionales de la ley de Hidrocarburos y Minería en consonancia con la norma constitucional garantista y protectora del medio ambiente.

En cuanto a otras normas importantes para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia

La **legislación laboral** constituye un pilar fundamental para el desarrollo económico y social de cualquier nación. Sin embargo, cuando un marco normativo se vuelve anacrónico, puede generar efectos contraproducentes que, a pesar de sus intenciones protectoras, terminan fomentando la informalidad y limitando la creación de empleo digno. Un análisis técnico de la legislación laboral boliviana revela una urgente necesidad de modernización para adaptarla a los desafíos del siglo XXI y construir un mercado de trabajo más dinámico, inclusivo y equitativo.

El ordenamiento jurídico laboral en Bolivia, si bien se fundamenta en loables principios de protección al trabajador, se caracteriza por una notable rigidez. Históricamente se han implementado medidas

de alto impacto financiero que, si bien buscan beneficiar al trabajador, trasladan la totalidad de la carga al sector empleador. Esta aproximación, aunque teóricamente garantista, se convierte en un arma de doble filo: desincentiva la inversión y la contratación formal, afectando de manera desproporcionada a las pequeñas y medianas empresas, que constituyen la base del tejido empresarial del país y poseen una capacidad limitada para absorber costos laborales crecientes.

La normativa laboral en Bolivia se rige, esencialmente, por la Ley General del Trabajo, promulgada en 1942, y su Decreto Reglamentario de 1943. Aunque esta norma representó un avance histórico en la protección de los derechos de los trabajadores de la época, hoy, más de ochenta años después, responde a un contexto social y económico claramente diferente, por lo que amerita su revisión y adecuación, en base a los estándares de derechos humanos y los establecidos por la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

En cuanto al **derecho administrativo**, hasta la fecha, no se ha promulgado la Ley de lo contencioso administrativo como jurisdicción especializada, que debe asumirse situada dentro del control jurisdiccional judicial único establecido por la Constitución Política del Estado en su artículo 179. El Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional el año 2017, presentó las bases del anteproyecto del Código Procesal Administrativo, del cual se tiene conocimiento, que cursa en la Cámara de Senadores, con Informe N° 007/08-09, de 25 de junio de 2008, de recomendación de aprobación de la Comisión de Constitución, Justicia, Policía Judicial, Ministerio Público, Derechos Humanos y Régimen Electoral, del Senado Nacional, un proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y tributaria, que consulta la doctrina, la legislación comparada, la jurisprudencia constitucional en relación al proceso contencioso en materia tributaria, y el procedimiento del proceso contencioso tributario, sin embargo, ninguno de estos instrumentos normativos ha tenido éxito.

Cabe resaltar, que la Constitución Política del Estado vigente desde el 7 de febrero de 2009, no atribuye al Tribunal Supremo de Justicia, competencia para el conocimiento y resolución de los procesos contenciosos, abriendo la posibilidad de que la norma legal pertinente (Código Procesal Administrativo) reconfigure el procedimiento del proceso contencioso administrativo boliviano, y lo adecúe a la doctrina, a la legislación comparada y, básicamente, al actual procedimiento del proceso contencioso tributario (con algunas modificaciones). Es recomendable la promulgación de un Código Procesal Administrativo que elimine la división del proceso contencioso y proceso contencioso administrativo, y norme el procedimiento de un único Proceso Administrativo (judicial) aplicable a toda la función administrativa estatal en su concepción jurídica (excepto la actividad agroambiental con jurisdicción agroambiental especializada dentro del Órgano Judicial único) y considerando además los distintos niveles de gobierno del actual Estado autonómico, y necesariamente en el ámbito de la jurisdicción ordinaria (Tribunal Supremo de Justicia, Tribunales Departamentales de Justicia, Jueces), tal como se tiene establecido en el artículo 29.II de la Ley N° 025 del Órgano Judicial, mismo que expresamente dispone que es inherente a la jurisdicción ordinaria impartir justicia en materia civil, comercial, familiar, niñez y adolescencia, tributaria, administrativa, trabajo y seguridad social, anticorrupción, penal y otras que señale la ley.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo



IV. MODERNIZACIÓN TECNOLOGICA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

En el último tiempo, el Estado boliviano avanzó en la implementación de su plan de gobierno digital. Este supone cubrir las necesidades de información de la entidad, así como monitorear los cambios tecnológicos y desarrollar actividades para la digitalización de los servicios y procesos, mediante el uso intensivo de las tecnologías digitales y la innovación dirigida por datos.

El Órgano Judicial no ha estado ajeno a estos avances, por ejemplo, las audiencias virtuales, sistemas de seguimiento¹⁵ como el Sistema Gestor Procesal inaugurado en 2024, para el Seguimiento y Gestión de Causas del Tribunal Supremo de Justicia, orientado al seguimiento real de los casos judiciales de parte de abogados litigantes y funcionarios judiciales, mejorando la eficiencia en la tramitación de las causas y una reducción del margen de error a partir de la transparencia y temporalidad en el acceso a esta información.

El Tribunal Agroambiental, al igual que el resto de las instituciones que integran al Órgano Judicial ha venido impulsando la implementación de sistemas informáticos para mejorar la gestión, tales como el Sistema de Seguimiento de Causas Agroambientales (SISAGRO) o el sistema CICERO destinado a Juzgados Agroambientales, permitiendo el seguimiento de las causas.

En ese orden, un tema a destacar en la gestión, es el uso de la Inteligencia Artificial para optimizar el abordaje a causas, así la Fiscalía General del Estado reporta el uso de dos (2) modelos (IA); por un lado, el sistema Fiscal Agente (IA), que provee respuestas personalizadas y precisas en cada caso penal, a través de la interacción con los (as) fiscales sobre sus causas y la emisión de recomendaciones. El otro es IRIS (violencia familiar o doméstica) que se basa en relatos de las víctimas entre otros insumos para proveer directrices enfocadas en cada caso en concreto.

15 Durante la gestión 2024, la Unidad de Sistematización de Jurisprudencia del TSJ desarrolló acciones de capacitación para el uso de los sistemas informáticos creados en la institución entre ellos, el sistema "GÉNESIS" orientado a la búsqueda de Autos Supremos, Sentencias y Jurisprudencia de las salas especializadas y la sala plena. También se impulsaron capacitaciones en el sistema "RASSER" para auxiliares de las salas, constituyendo una herramienta para el registro de las resoluciones del TSE, sistema que además cuenta con un filtro de validación a cargo de profesionales letrados(as) de cada sala. Además, se actualizó y fortaleció el sistema "KRIMA" para el registro de resoluciones en Tribunales Departamentales de Justicia y Juzgados. Además, esta unidad reporta la implementación piloto de dos sistemas informáticos; el sistema "SINDICOS" orientado a la actuación y registro de especialistas, para mejorar la atención a procesos de quiebra y concursales en los procesos de quiebra y procesos concursales. Una vez finalizado el desarrollo del sistema. De otra parte, el sistema "EUNOMÍA" también fue puesto en marcha en fase piloto y tiene por finalidad contribuir a la designación pronta de abogados(as) de oficio, así como facilitar un seguimiento diario e irrestricto de los procesos asignados a su cargo

Sin embargo, la transformación digital es mucho más que eso; en resumidas cuentas, implica replantear y modificar procesos operativos mediante el uso de la tecnología y coordinar una nueva cultura organizacional con el fin de obtener una mayor eficiencia y mejorar el acceso y la calidad del servicio de justicia.

En ese orden de ideas la Defensoría del Pueblo recomienda:

- Continuar con la digitalización de los expedientes y cuadernos judiciales en todas las materias, con el fin de abandonar el papel. Considerando siempre salvaguardas, confidencialidad, y protección de datos personales.
- Que las herramientas digitales sean de fácil acceso a la población litigante.
- Avances en las firmas digitales.
- Regular de manera adecuada y ética el uso de algoritmos e inteligencia artificial, no hay que perder de vista los distintos espacios donde la IA podría generar beneficios y aquellos donde su uso representa un alto riesgo, así como los protocolos y estándares éticos aplicables. En tal sentido, es recomendable contar con un mapa de procesos que podrían automatizarse con poco riesgo y cuáles serían de alto riesgo, ya que podrían afectar los derechos fundamentales y demás garantías de los ciudadanos. Se debe recurrir a la experiencia internacional sobre la temática.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo
