

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 34
28 junio 2007
Original: Español

**ACCESO A LA JUSTICIA E INCLUSIÓN SOCIAL:
EL CAMINO HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA
DEMOCRACIA EN BOLIVIA**

**SECRETARÍA GENERAL
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**
1889 F. St. N.W.
WASHINGTON, D.C. 20006
2007

Internet: <http://www.cidh.org>
E-mail: cidhoea@oas.org

cidh

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Acceso a la justicia e inclusión social : el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia = Access to justice and social inclusion : the road towards strengthening democracy in Bolivia / Inter-American Commission on Human Rights.

p. ; cm. (OEA Documentos Oficiales. OEA/Ser.L/V/II) (OAS Official Records Series. OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 0-8270-5109-3

1. Justice, Administration of--Bolivia. 2. Prisoners' rights--Bolivia. 3. Women's rights--Bolivia. 4. Rights of children--Bolivia. 5. Indigenous peoples--Civil rights--Bolivia. 6. Human rights--Bolivia. I. Title. II Series.

OEA/Ser.L/V/II Doc. 34

**ACCESO A LA JUSTICIA E INCLUSIÓN SOCIAL:
EL CAMINO HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA**

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	vii
CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN	1
A. Alcance y marco jurídico del presente informe.....	1
B. La visita de la CIDH	2
C. Preparación y aprobación del Informe.....	3
D. Contexto: Movilización, conflictividad social y fragilidad institucional	3
1. Conflicto del agua en Cochabamba en el año 2000.....	4
2. Hechos de febrero de 2003 por el impuesto al salario ...	4
3. Conflicto del gas en septiembre y octubre de 2003	5
4. Inestabilidad política y sucesiones presidenciales (octubre de 2003 – diciembre de 2005)	5
5. Continuidad de la movilización y los conflictos sociales	6
6. Asamblea Constituyente y referendo autonómico	7
CAPÍTULO II	
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	13
A. Introducción	13
B. Acceso a la justicia.....	15
1. Aspectos generales.....	15
2. Cobertura y distribución de los servicios de justicia.....	17
C. Garantías de independencia, imparcialidad, transparencia e idoneidad	19
1. Aspectos generales.....	19
2. Designaciones, carrera judicial y carrera fiscal	20
3. Control del funcionamiento y sistema disciplinario del Poder Judicial y del Ministerio Público	26
D. Implementación del sistema penal acusatorio	28
1. Aspectos generales.....	28
2. Problemas identificados	31
3. Defensa Pública.....	38

	Página
E.	Factores de impunidad en casos de graves violaciones de derechos humanos..... 40
1.	Impunidad en casos de desapariciones forzadas 40
2.	Impunidad en casos de represión policial y/o militar excesiva en movilizaciones sociales 42
F.	Recomendaciones..... 46
CAPÍTULO III	CONDICIONES DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD..... 49
A.	Introducción 49
B.	Aplicación de la prisión preventiva y sobrepoblación carcelaria..... 51
C.	Separación de la población carcelaria por categorías 54
D.	Seguridad y control de los centros penitenciarios..... 56
E.	Infraestructura y programas de rehabilitación 59
F.	Convivencia con la familia 60
G.	Recomendaciones..... 61
CAPÍTULO IV	DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS..... 65
A.	Introducción 65
B.	Acceso a la tierra y al territorio 69
C.	Recursos naturales y participación en los proyectos de desarrollo 73
D.	Situación de trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud..... 76
E.	Acceso a la justicia..... 83
1.	Acceso al sistema oficial de justicia 84
2.	Derecho y justicia indígena 86
F.	Recomendaciones..... 90
CAPÍTULO V	DERECHOS DE LAS MUJERES 93
A.	Introducción 93
B.	Participación de la mujer en la función pública..... 97
C.	Violencia contra la mujer 99
D.	Acceso a la justicia..... 102

	Página
1. Aspectos generales.....	102
2. Impunidad en casos de violencia intrafamiliar	103
3. Impunidad en casos de violencia sexual.....	106
E. Otras formas de discriminación	111
F. Recomendaciones.....	113
CAPÍTULO VI DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS	117
A. Introducción	117
B. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica	119
C. Trabajo, trata y explotación sexual de niños y niñas.....	120
D. Justicia	123
E. Recomendaciones.....	125
CAPÍTULO VII DERECHOS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO	129
A. Introducción	129
B. Garantías del debido proceso de las personas solicitantes de refugio y principio de no devolución	130
C. Recomendaciones.....	131
CAPÍTULO VIII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	133

RESUMEN EJECUTIVO

1. Por invitación del gobierno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") realizó una visita a la República de Bolivia entre el 12 y el 17 de noviembre de 2006 con la finalidad de observar la situación de los derechos humanos en ese país, en ejercicio de su función primordial de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los Estados americanos y de las atribuciones que le otorga el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante también "la Convención" o "la Convención Americana")¹.

2. La Comisión se reunió con autoridades y funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. También se llevaron a cabo reuniones con diversos sectores de la sociedad civil. Una delegación de la Comisión visitó la Penitenciaría de Chonchocorro en la ciudad de El Alto; y la Cárcel de San Pedro y el Centro de Orientación Femenina Obrajes, ambos en la ciudad de La Paz. Asimismo, se mantuvieron reuniones de trabajo sobre casos y medidas cautelares en trámite ante la Comisión y se ofreció una conferencia sobre los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema interamericano.

3. Durante su visita la Comisión observó de cerca los problemas relacionados con la vigencia de los derechos humanos en Bolivia, así como el contexto político y social de los últimos años que, caracterizado por la fragilidad institucional y la persistencia de los conflictos sociales, ha dificultado el diseño e implementación de medidas tendientes a superar dichos problemas, principalmente la falta de acceso a la justicia y la exclusión social.

4. La Comisión reconoce que las temáticas identificadas sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia han sido heredadas de años anteriores y que el proceso y escenario político actual representan el inicio de un importante proceso de democratización y de inclusión social, que puede facilitar que la mayoría de la población que ha estado históricamente excluida, participe activamente en la toma de decisiones sobre cuestiones políticas, económicas y sociales que la afectan directamente.

5. Aunque se tomó conocimiento de las importantes propuestas de transformación del actual gobierno, se continúan verificando conflictos sociales

¹ La delegación de la Comisión estuvo integrada por su Presidente, Evelio Fernández Arévalo; su Segundo Vicepresidente y Relator para Bolivia, Florentín Meléndez; el Comisionado Víctor Abramovich; y Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo. También, formaron parte de la delegación los especialistas Débora Benchoam, Silvia Serrano y Leonardo Hidaka; y se contó con el apoyo administrativo de la señora Gloria Hansen.

y políticos que evidencian la profunda polarización en los distintos sectores de la sociedad boliviana y la necesidad de encontrar canales de diálogo para el consenso y la negociación.

6. En efecto, la Comisión tomó conocimiento de que durante el año 2006 y hasta la fecha de publicación del presente informe, las movilizaciones, huelgas, bloqueos y paros cívicos, continuaron como el principal medio de presión y manifestación, derivando en algunas ocasiones en hechos de violencia. El más emblemático de estos eventos fue el conflicto minero de Huanuni ocurrido entre el 5 y 6 de octubre de 2006 entre cooperativistas y trabajadores asalariados, con un saldo de 16 muertos y decenas de heridos.

7. Por otra parte, tras la promulgación de la Ley Especial N° 3364 de Convocatoria a la Asamblea Constituyente el 6 de marzo de 2006, se facilitó el impulso y la concreción de 2 procesos democráticos de especial relevancia para el momento que vive Bolivia: i) La creación y conformación de la Asamblea Constituyente; y ii) El referendo autonómico. Sin embargo, en el marco de estos procesos también se ha reflejado la profunda polarización y conflictividad social, resultando en algunos casos en nuevos hechos de violencia.

8. Cabe mencionar por ejemplo que la fuerte discusión sobre el sistema de votación llevó a que algunos miembros de la Asamblea Constituyente adoptaran medidas extremas tales como la huelga de hambre durante noviembre de 2006 por parte de sectores de la oposición, seguida de algunos eventos violentos en manifestaciones de grupos afines a ambos grupos. Asimismo, la Comisión observó con preocupación que con posterioridad al referendo autonómico realizado en junio de 2006, las reivindicaciones sobre estos temas resultaron en hechos de violencia tales como los sucedidos entre el 14, 15 y 16 de diciembre en la localidad de San Julián, Departamento de Santa Cruz, y entre el 11 y 16 de enero de 2007 en la ciudad de Cochabamba con el saldo de dos muertos y decenas de personas heridas.

9. La Comisión lamenta la continuidad de estos eventos que por su carácter violento desnaturalizan la utilización de los mecanismos democráticos de participación y manifestación, e insta al Estado boliviano a adoptar todas las medidas necesarias, dentro del estricto respeto a los derechos humanos, para prevenir que se repitan hechos similares y para investigar los sucedidos de manera seria y diligente.

10. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión valora los canales de diálogo que permitieron la negociación sobre el sistema de votación en la Asamblea Constituyente y espera que el proceso no siga siendo obstaculizado por la persistencia de posiciones antagónicas, y que por el contrario, sigan impulsándose los mecanismos de concertación que deben imperar en este importante escenario de representación política de todos los sectores de la sociedad boliviana.

11. Correlativamente a la profundización de los canales de diálogo, negociación y concertación, la Comisión reitera que en el proceso de inclusión social que se pretende llevar a cabo, es fundamental el fortalecimiento institucional y la plena independencia de los poderes públicos, particularmente, la garantía de imparcialidad del Poder Judicial, el acceso a la justicia, la exigibilidad de los derechos reconocidos constitucional e internacionalmente, el estricto cumplimiento del debido proceso sin discriminación alguna, la existencia de políticas de coordinación entre la justicia comunitaria y la justicia oficial y, muy especialmente, la lucha contra la grave situación de impunidad de violaciones de derechos humanos.

12. Durante su visita, la Comisión prestó especial atención a cada una de estas temáticas y observó de cerca las circunstancias generales y de acceso a la justicia de algunos grupos de la sociedad que requieren especial atención por parte del Estado dada su situación particular, a saber, personas privadas de libertad, pueblos indígenas y comunidades campesinas, mujeres, niños y niñas, y personas solicitantes de refugio. Las siguientes son las temáticas que la Comisión estima que requieren atención prioritaria por parte del gobierno en el marco de las reformas que se están llevando a cabo y cuyas consideraciones detalladas se encuentran plasmadas en el informe con indicación de la normativa internacional aplicable, los estándares internacionales relevantes y las recomendaciones respectivas.

Administración de justicia

13. La Comisión tomó nota de los cambios de tipo normativo e institucional que se han venido dando en los últimos años. Sin embargo, se observó que la mayoría de estas reformas y disposiciones legales no han sido implementadas adecuadamente pues su promulgación y entrada en vigencia no han venido acompañadas del despliegue presupuestario y de recursos humanos necesario para garantizar su aplicación efectiva.

14. Con relación a la cobertura de los servicios de justicia, la Comisión observó con profunda preocupación la escasa presencia de operadores del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría Pública en el territorio nacional. Por ejemplo, se tomó conocimiento de que de los 327 municipios de Bolivia tan sólo 180, es decir el 55%, cuenta con algún juez; tan sólo 76, es decir el 23%, cuenta con algún fiscal; y tan sólo 11, es decir el 3%, cuenta con algún defensor público.

15. En cuanto a las garantías de independencia, imparcialidad, idoneidad y transparencia del Poder Judicial, la Comisión recibió información relacionada con la persistencia de vacancias por largos períodos en las más altas autoridades judiciales, así como la amplia utilización de la situación de "interinato" para suplir las deficiencias en los nombramientos de aquéllas según los procedimientos constitucionales. Asimismo, se recibieron denuncias de irregularidades en el sistema de ingreso y ascenso de jueces y de falencias en la implementación de la carrera fiscal. Esta situación se encuentra agravada por

los vacíos jurídicos e irregularidades en la aplicación de los sistemas disciplinarios de jueces y fiscales.

16. Por otra parte, se tomó conocimiento de dificultades en la implementación del sistema procesal penal acusatorio, en términos generales por falta de capacitación, de apoyo técnico, de infraestructura, de coordinación institucional, de distinción clara de competencias en la práctica, de distribución equitativa de causas y de adopción de medidas destinadas a solucionar el gravísimo retardo procesal. Asimismo se observó la falta de implementación del Servicio Nacional de Defensa Pública, su mínima cobertura y las falencias en la calidad del servicio.

17. La Comisión también identificó algunos factores de la situación de impunidad en la que se encuentran graves violaciones de derechos humanos tales como las desapariciones forzadas ocurridas en los períodos de las dictaduras militares, y las muertes y lesiones causadas en el control policial y militar de movilizaciones sociales. Estos factores pueden resumirse en la falta de coordinación institucional, las falencias en la recolección de la prueba, la ausencia de protocolos de investigación adecuados, la obstaculización por parte de las instituciones a las cuales pertenecen los presuntos responsables y, en general, el retardo procesal.

18. A continuación la Comisión esbozará las problemáticas generales que aquejan a los grupos identificados (*supra* párr. 12), resaltando frente a algunos de ellos las temáticas observadas en cuanto a su situación particular de acceso a la justicia.

Condiciones de los centros penitenciarios y derechos de las personas privadas de libertad

19. La Comisión identificó algunos problemas de especial preocupación en cuanto a las personas privadas de libertad en Bolivia a través de las visitas efectuadas a algunos centros penitenciarios. En primer lugar se observó la grave sobrepoblación carcelaria y hacinamiento - que en la Cárcel de San Pedro alcanza un 400% - situación que se encuentra directamente relacionada con la excesiva aplicación de la medida cautelar de detención preventiva. Sobre este punto la Comisión tomó conocimiento de que el 74% de las personas privadas de libertad se encuentran aguardando por sentencia. Asimismo se recibió información sobre la persistencia de algunos criterios de aplicación de detención preventiva, tales como "el peligro para terceros" o "el peligro de reincidencia", que podrían ser contrarios a los estándares internacionales sobre la materia.

20. Por otra parte se verificó que persiste la falta de criterios de separación y distinción de la población carcelaria por categorías. Particularmente se observó que no existe distinción entre condenados y procesados, ni entre menores de 18 años y adultos. También se tomó conocimiento de que en términos de seguridad, el personal policial de las

cárceles no cumple con los estándares en cuanto a capacitación y entrenamiento, y que la seguridad interna está generalmente a cargo de las mismas personas privadas de libertad.

21. La Comisión observó también precarias condiciones de vida que, de conformidad con la normativa internacional, podrían equivaler a tratos inhumanos y degradantes. Asimismo se tomó nota de que los centros penitenciarios no cuentan con programas de estudio y trabajo dirigidos a la reinserción social de los condenados. Dadas todas estas problemáticas, la Comisión manifestó preocupación por la convivencia de las familias de las personas privadas de libertad en algunos centros penitenciarios bolivianos.

Derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas

22. Con relación a la situación de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, la Comisión resalta tanto el marco institucional constituido por Ministerios y Viceministerios que tienen como prioridad el tema, como el marco legal iniciado con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante también “Convenio 169 de la OIT”) y con la autoproclamación constitucional de Bolivia como un país multiétnico y pluricultural. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos no ha logrado efectivizarse plenamente. Un ejemplo de ello lo constituye la continuidad de prácticas discriminatorias en cuanto al acceso y calidad de los servicios relacionados con los derechos a la salud y educación.

23. En cuanto al acceso a la tierra, la Comisión recibió información sobre el tráfico de influencias, las prácticas irregulares y la falta de reconocimiento de personerías jurídicas, entre otros, como los factores que han venido obstaculizando los procesos de saneamiento y distribución de tierras. Asimismo, la Comisión tomó nota de la aprobación y promulgación de la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria de 28 de noviembre de 2006 y manifiesta su expectativa de que en la aplicación de la misma se tienda a la eliminación de las dificultades observadas.

24. La Comisión también tomó conocimiento del diseño y ejecución de proyectos de explotación de recursos naturales sin la debida participación de los pueblos indígenas afectados por ellos y particularmente sin la realización de una consulta previa dirigida a obtener su consentimiento libre e informado. Asimismo, la Comisión recibió información sobre la continuidad de proyectos de explotación de recursos que se encuentran contaminando el medio ambiente de manera tal que mantienen en situación de riesgo la vida e integridad personal de un alto número de familias tanto indígenas como campesinas.

25. Por otra parte, la Comisión observó con profunda preocupación la continuidad de diversas formas de servidumbre por deudas, análogas a la esclavitud, con algunos elementos de trabajo forzoso, no obstante la prohibición absoluta e inderogable de situaciones semejantes en el marco normativo internacional del cual Bolivia es parte. La gravedad de esta situación

se ve exacerbada por la falta de respuesta estatal tanto en las instancias administrativas como judiciales, así como por la ausencia de políticas integrales dirigidas a solucionar la problemática con toda la complejidad que ella comporta.

26. Finalmente, la Comisión observó que los pueblos indígenas y comunidades campesinas tienen dificultades para acceder a la justicia oficial la cual, en las pocas zonas rurales en las cuales tiene cobertura, sigue siendo impartida de manera discriminatoria sin tener en cuenta las particularidades de estos grupos y su situación especial. Por otra parte, se tomó conocimiento del vacío normativo en cuanto a las pautas de coordinación de la justicia oficial con la justicia comunitaria y las graves confusiones que ello ha generado a nivel interno donde amplios sectores continúan interpretando los “linchamientos” como reflejo de la administración de justicia indígena, o donde se le sigue considerando como un mecanismo alternativo o supletorio de solución de conflictos.

Derechos de las mujeres

27. Sobre los derechos de las mujeres, la Comisión observó que se ha venido consolidando un marco normativo importante a partir de la ratificación de los instrumentos internacionales sobre la materia, así como de diversas normas internas dirigidas a garantizar la participación política de la mujer, a permitir su acceso a la tierra y a prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, entre otros aspectos. No obstante lo anterior, aún continúan en vigencia normas laborales, de familia e incluso penales que tienen un lenguaje discriminatorio y que mantienen la exclusión de la mujer en diversos ámbitos de la vida nacional y en el ejercicio de derechos tales como la educación, salud, trabajo, entre otros.

28. Con relación a la participación de la mujer en la función pública, la Comisión recibió información en virtud de la cual la legislación relacionada con los porcentajes, aún no ha sido implementada de manera efectiva y no se ha logrado garantizar su estricto cumplimiento. Asimismo se tomó conocimiento de una situación de “acoso político” contra las mujeres que finalmente logran acceder a los cargos de elección popular.

29. Por otra parte, la Comisión fue informada de alarmantes cifras relacionadas con casos de violencia contra la mujer, tanto en los denominados casos de “feminicidio”² como de violencia intrafamiliar o doméstica y violencia sexual, incluyendo formas de violencia física y/o psicológica. A esta situación

² La comunidad internacional denomina como “feminicidio” a asesinatos en elevados números de mujeres en una localidad específica, acompañados frecuentemente por abuso sexual y otras señas de agresión física. Para más información, ver Naciones Unidas, Informe del Secretario General, Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párrs. 209. Disponible en Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

se suma la ausencia de políticas integrales y constantes de prevención y sanción de este tipo de conductas, además de la escasa denuncia, la falta de registros oficiales y la disparidad de cifras que evidencian la invisibilización en la que aún se encuentra el tema.

30. A este panorama se suman los altos índices de impunidad. Algunos de los factores identificados como causa de esta situación son, entre otros, la inducción a las conciliaciones para la terminación prematura del proceso; la interpretación oficial de que los delitos contra la libertad sexual, al ser públicos a instancia de parte, hacen necesario que la víctima le dé el impulso probatorio respectivo; el trato inadecuado que reciben las víctimas por parte de los funcionarios ante los cuales deben presentar la denuncia que en muchos casos hace que se desista de la misma; y en general, la desinformación sobre los mecanismos legales disponibles y la presión social que continúa pesando sobre las mujeres que acuden a denunciar este tipo de delitos.

Derechos de los niños y niñas

31. Con relación a los derechos de los niños y las niñas en Bolivia, se observó la persistencia de situaciones que preocupan a la Comisión y que, no obstante el marco normativo vigente, se encuentran invisibilizadas por la ausencia de información y la disparidad de datos disponibles.

32. Según información recibida, un alto número de niños y niñas continúan sin acceso al registro civil, especialmente en las áreas rurales, a pesar de que la legislación interna establece su gratuidad. Por otra parte, la Comisión recibió información sobre algunas cifras preocupantes relacionadas con la cantidad de niños y niñas que se encuentran insertos en el mercado laboral bajo condiciones que desconocen los estándares internacionales sobre la materia. Asimismo, se tomó conocimiento de la existencia de un alto número de casos de trata de personas y explotación sexual, así como de violencia física y psicológica contra niños y niñas en los diversos ámbitos.

33. Por otra parte, la Comisión fue informada de algunos aspectos preocupantes de la aplicación de la justicia penal a niños y niñas, especialmente en cuanto al retraso de los procesos, la ausencia de autoridades especiales para el conocimiento de tales causas, y la aplicación masiva del encarcelamiento como sanción y de la detención preventiva bajo criterios de “peligrosidad para terceros”.

Derechos de las personas solicitantes de refugio

34. La Comisión también recibió denuncias relacionadas con la situación de las personas solicitantes de refugio en Bolivia, particularmente en cuanto a las garantías del debido proceso en los respectivos procedimientos administrativos. Específicamente se tomó conocimiento de irregularidades en la conformación de la Comisión Nacional de Refugiados, dificultades en la presentación de pruebas, insuficiencia en la motivación de las decisiones que

rechazan o revocan el estatus de refugiada de una persona, falencias en las notificaciones de las resoluciones a los afectados y obstáculos en la presentación de recursos.

35. Por otra parte, se recibió información sobre la adopción de decisiones en el marco de trámites de deportación y/o extradición que podrían ser contrarias a la garantía de no devolución de personas con estatus de refugiadas.

Recomendaciones

36. En virtud de las consideraciones vertidas a lo largo del informe sobre las temáticas mencionadas en este resumen ejecutivo y a fin de contribuir al fortalecimiento de la defensa y protección de los derechos humanos en un contexto democrático en Bolivia, la Comisión efectuó recomendaciones específicas al Estado, que serán objeto de atento seguimiento.

37. Sobre la situación de la administración de justicia la Comisión planteó recomendaciones relacionadas con el incremento de la cobertura de jueces, fiscales y defensores públicos en todo el territorio boliviano; el incremento presupuestario para superar los graves problemas institucionales del Poder Judicial; el fortalecimiento de los mecanismos de publicidad y difusión de los derechos de los ciudadanos y de las acciones judiciales disponibles para hacerlos efectivos; la consolidación y estricto cumplimiento de la carrera judicial y fiscal; la garantía de transparencia en los procesos de designación de altas autoridades del Poder Judicial; el fortalecimiento del sistema disciplinario de jueces y fiscales; la adopción de medidas para garantizar la efectiva implementación del sistema procesal penal acusatorio; el fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensa Pública; y el impulso a las investigaciones de graves violaciones de derechos humanos.

38. Con relación a la situación de las personas privadas de libertad, la Comisión incluyó recomendaciones dirigidas a corregir la excesiva aplicación de la detención preventiva; disminuir el grave retraso procesal que persiste en los procesos penales; reducir la sobrepoblación carcelaria; mejorar las condiciones de infraestructura de las cárceles; garantizar la adecuada capacitación del personal encargado de la administración, supervisión, operación y seguridad en las cárceles; asegurar la debida separación de las categorías tanto de procesados y condenados, como de menores de 18 años y adultos; garantizar el acceso a atención médica adecuada; proporcionar y facilitar oportunidades educativas y laborales a las personas privadas de libertad; asegurar que cuando los hijos e hijas sean alojados en los centros de detención junto con su padre o madre, se tenga en cuenta el interés superior de los niños y niñas al establecer las políticas respectivas; garantizar que los jueces de ejecución penal y en general los jueces penales controlen adecuadamente las condiciones de detención de las personas condenadas y procesadas respectivamente; y disponer de recursos de índole tanto individual

como colectiva para el control judicial adecuado de las condiciones de detención.

39. En cuanto a la situación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, la Comisión consideró pertinente hacer recomendaciones sobre la implementación efectiva del Convenio 169 de la OIT; la adopción de medidas necesarias para erradicar todo tipo de discriminación basada en la condición indígena y/o campesina de las personas sujetas a su jurisdicción; la compatibilidad de todas las medidas adoptadas a favor de estos grupos con su cosmovisión particular e identidad cultural; la implementación efectiva de la nueva normativa en materia de reforma agraria a fin de superar los obstáculos que se han verificado en el pasado; la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales; la solución a los graves problemas ambientales que han causado la ejecución de algunos proyectos sin el debido cumplimiento de las normas ambientales; y la erradicación de las situaciones de servidumbre y/o trabajo forzoso.

40. Sobre la situación de las mujeres, se realizaron recomendaciones dirigidas a implementar la legislación nacional y las políticas públicas existentes para proteger a las mujeres contra la violencia y discriminación; diseñar una política estatal integrada y coordinada para que las víctimas de la violencia tengan acceso a la protección judicial; difundir mediante campañas el deber de respetar los derechos de las mujeres en todos los ámbitos; capacitar a los empleados públicos para abordar de manera integral el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación; asegurar el cumplimiento del marco legal relacionado con la participación de las mujeres en la función pública; crear y mejorar los sistemas de registro de información sobre violencia contra la mujer; fortalecer la capacidad institucional de las instancias correspondientes para combatir el patrón de impunidad frente a dichos casos; y garantizar el trato adecuado a las víctimas por parte de los funcionarios encargados de las investigaciones.

41. Con respecto a la situación de los niños y niñas, la Comisión incluyó recomendaciones sobre la ejecución de políticas públicas integrales para prevenir las violaciones de derechos humanos en su contra; el acceso efectivo al registro civil de manera gratuita; la adopción de medidas para ampliar en la mayor medida posible el acceso y la calidad en la educación pública; la cobertura de las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia y de otras instituciones para su protección; la erradicación del trabajo de niños y niñas menores de 14 años tanto en el sector rural como en el urbano; la prevención, investigación y sanción de toda forma de explotación sexual de niños y niñas; la aplicación exclusivamente excepcional tanto de la privación de libertad en tanto sanción, como de la detención preventiva; el cumplimiento de las garantías especiales del debido proceso consagradas en favor de los niños y niñas; y la eliminación de las disposiciones del Código del Niño, Niña y Adolescente en las cuales se establece el "peligro para terceros" como un criterio para la aplicación de la detención preventiva.

42. En cuanto a las personas solicitantes de refugio, la Comisión hizo recomendaciones dirigidas a eliminar los obstáculos con los cuales se encuentran las personas solicitantes de refugio en Bolivia; facilitar la tramitación de los documentos de identidad en su favor; garantizar el cumplimiento de todos los extremos del debido proceso en los trámites de refugio; abstenerse de devolver a su país de origen a personas que tengan vigente su estatus de refugiadas, garantizando que antes de adoptar cualquier decisión sobre su posible deportación y/o extradición, se evalúe y determine la vigencia del riesgo en un procedimiento que garantice el derecho de defensa y el acceso a recursos efectivos.

**ACCESO A LA JUSTICIA E INCLUSIÓN SOCIAL:
EL CAMINO HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA**

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

A. Alcance y marco jurídico del presente informe

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de su función primordial de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los Estados americanos y de las atribuciones que le otorga el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hace público el presente informe contentivo de sus consideraciones y recomendaciones a partir de lo observado durante la visita realizada a ese país entre el 12 y 17 de noviembre de 2006, y de la información proporcionada tanto por autoridades estatales como por diversos sectores de la sociedad civil.

2. Sin desconocer el contexto político boliviano de los últimos años y destacando que la situación de derechos humanos que será descrita en el presente informe tiene sus orígenes en décadas anteriores y ha sido heredada por el actual gobierno, la Comisión puso especial énfasis en la situación de la administración de justicia en Bolivia y el acceso a la justicia de los sectores de la sociedad en especial situación de vulnerabilidad, por considerar que la atención prioritaria a estas temáticas es fundamental para fortalecer la institucionalidad democrática y constituye el eje principal del proceso de inclusión social que se pretende llevar a cabo en ese país.

3. En tal sentido, la Comisión planteará en una primera sección sus observaciones sobre las falencias institucionales de la administración de justicia, las dificultades en la implementación de diversas normas y la situación de impunidad en la que se encuentran las graves violaciones de derechos humanos que han ocurrido en años anteriores. A lo largo de las demás secciones del informe, la Comisión esbozará las principales problemáticas que aquejan a los sectores de la sociedad en especial situación de riesgo de ser víctima de violaciones de derechos humanos, a saber: personas privadas de libertad; pueblos indígenas y comunidades campesinas; mujeres; niños y niñas; y personas solicitantes de refugio. En cada una de estas secciones la Comisión enfatizará en los obstáculos que estos grupos tienen para acceder a la justicia y obtener respuestas efectivas frente a sus reclamos.

4. Al final de cada sección temática la Comisión indicará sus recomendaciones en aras de contribuir a que la situación de los derechos humanos en Bolivia y las iniciativas estatales para mejorarla, cumplan con los estándares internacionales sobre derechos humanos de conformidad con las obligaciones que ha asumido el Estado. En tal sentido, el marco de referencia

para las observaciones y recomendaciones de la Comisión serán los instrumentos interamericanos de derechos humanos de los cuales Bolivia es parte³, con algunas referencias a disposiciones de otros instrumentos internacionales, así como la Constitución y legislación interna boliviana en lo pertinente.

B. La visita de la CIDH

5. Tras una invitación del gobierno, la Comisión realizó una visita a la República de Bolivia entre el 12 y el 17 de noviembre de 2006 con el fin de observar la situación general de los derechos humanos en ese país. La delegación de la Comisión estuvo integrada por su Presidente, Evelio Fernández Arévalos; su Segundo Vicepresidente y Relator para Bolivia, Florentín Meléndez; el Comisionado Víctor Abramovich; y Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo. También, formaron parte de la delegación los especialistas Débora Benchoam, Silvia Serrano y Leonardo Hidaka; y se contó con el apoyo administrativo de la señora Gloria Hansen.

6. En el curso de su estadía en Bolivia, la Comisión se reunió con las siguientes autoridades estatales: el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, la Ministra de Justicia, el Ministro de Defensa Nacional, el Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Viceministro de Coordinación Gubernamental, el Viceministro de Justicia Comunitaria, el Viceministro de Derechos Humanos, un representante del Viceministerio de Asuntos de Género y Generacionales, el Viceministro de Régimen Interior y Policía, el Director General de Régimen Penitenciario, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, un representante de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, el Presidente y el Ministro Decano de la Corte Suprema de Justicia, la Presidenta del Tribunal Constitucional, el Presidente y algunos miembros de la Corte Superior del Distrito de la Paz, el Fiscal General de la República y el Defensor del Pueblo.

7. También se realizaron encuentros con diversos sectores de la sociedad civil tales como representantes de organizaciones de derechos de los pueblos indígenas, de derechos de la mujer, de derechos de los niños y niñas, representantes de organizaciones campesinas, de organizaciones dedicadas a

³ Las siguientes son las fechas en las cuales Bolivia ratificó los instrumentos interamericanos de derechos humanos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 19 de julio de 1979; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador", el 5 de octubre de 2006; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el 21 de noviembre de 2006; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el 5 de mayo de 1999; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o "Convención de Belém do Pará", el 5 de diciembre de 1994; y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el 30 de mayo de 2003.

los derechos de las personas privadas de libertad, de organizaciones dedicadas al fortalecimiento de la administración de justicia, periodistas y sindicalistas.

8. Asimismo, una delegación de la Comisión visitó la Penitenciaría de Chonchocorro en la ciudad de El Alto, la Cárcel de San Pedro y el Centro de Orientación Femenina Obrajes, ambos en la ciudad de La Paz, con la finalidad de observar la situación de derechos humanos de las personas privadas de libertad.

9. Durante la visita se mantuvieron también reuniones de trabajo sobre casos y medidas cautelares en trámite ante la Comisión, con la participación de representantes del Estado, peticionarios y víctimas. Al finalizar su visita, la Comisión ofreció una conferencia sobre los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano y el rol de sus órganos principales, la Comisión y la Corte Interamericanas.

10. La Comisión destaca que tuvo la más amplia libertad para reunirse con las personas de su elección. Las autoridades del Estado de Bolivia extendieron plena asistencia y cooperación a fin de posibilitar la realización de su agenda. La Comisión agradece al gobierno del Presidente Evo Morales Ayma por estas facilidades. La Comisión agradece también la colaboración e información proporcionada por diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil.

C. Preparación y aprobación del Informe

11. El presente informe fue aprobado por la Comisión Interamericana el 8 de marzo de 2007. De conformidad con el artículo 58(a) del Reglamento de la Comisión, este informe fue transmitido al gobierno de Bolivia el 20 de marzo de 2007, solicitándole que presentara las observaciones que considerara pertinentes dentro del plazo de un mes.

12. El 27 de abril de 2007 el Estado boliviano solicitó una prórroga hasta el 20 de mayo de 2007 para la presentación de las observaciones respectivas. Pasada dicha fecha sin haber recibido las observaciones del Estado, la Comisión procedió a aprobar de manera definitiva la publicación del informe el 28 de junio de 2007.

D. Contexto: Movilización, conflictividad social y fragilidad institucional

13. La Comisión ha seguido de cerca la situación política y social boliviana de los últimos años, la cual, en términos generales, se ha caracterizado por: i) La fragilidad de las instituciones del Estado; ii) La recurrencia del mecanismo de movilización social como medio de participación, reivindicación y presentación de reclamos de diferente naturaleza; iii) La conflictividad generada por la ausencia de canales de diálogo entre los sectores de la sociedad que tienen diversos e incluso antagónicos intereses; y iv) La falta

de una respuesta adecuada del Estado ante tales circunstancias. La confluencia de los anteriores elementos ha generado eventos de violencia que han resultado en graves violaciones de derechos humanos por parte de agentes de seguridad del Estado y de particulares involucrados en tales conflictos.

14. En los siguientes párrafos se detallarán algunos de los hechos más significativos de los últimos años que han sido objeto de atención y preocupación por parte de la Comisión, pues además de que reflejan el anterior panorama, han exacerbado la distancia entre el Estado y la sociedad civil o entre sectores de la sociedad civil entre sí, y han abonado el terreno para el nacimiento de nuevos conflictos, tal como la Comisión continúa verificando hasta la fecha.

1. Conflicto del agua en Cochabamba en el año 2000

15. Una de las manifestaciones de esta situación inició en 1999 cuando el Estado otorgó una concesión por 40 años al "Consortio Internacional Aguas del Tunari" para manejar el sistema de agua.

16. Entre las acciones emprendidas por el mencionado consorcio se encuentra el incremento de los precios de las tarifas de agua potable en un 300%. Al mismo tiempo el gobierno intentó la aprobación de una Ley de Privatización de todos los servicios de agua potable y los cursos de agua como ríos, riachuelos y lagunas. Una organización denominada la "Coordinadora del Agua y la Vida" motivó la movilización como forma de protesta frente a dichas medidas. En el marco de las negociaciones entre las partes, tras una ruptura del diálogo, se produjo durante los primeros días de abril de 2000 una gran movilización que fue disuadida por fuerzas policiales y militares, resultando un alto número de detenciones, un centenar de personas heridas y la muerte de un niño de 17 años. Tras estos hechos el gobierno anunció la anulación del contrato y la expulsión de la empresa.

2. Hechos de febrero de 2003 por el impuesto al salario

17. Entre los días 12 y 13 de febrero de 2003, tras la promulgación de un decreto del entonces Presidente de la República Gonzalo Sánchez de Lozada mediante el cual estableció un impuesto al salario, un amplio número de personas se movilizó por las calles protestando por tal medida y ejerciendo presión para que quedara sin efecto. Estos hechos también fueron reprimidos por parte de fuerzas policiales y militares con un saldo de aproximadamente 30 personas muertas y más de 200 heridas, entre civiles, policías y militares, por balas de arma de fuego de calibre de uso reglamentario de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

18. Tal como se detallará (*infra* párrs. 158 – 173), estos hechos aún no han sido esclarecidos por el Ministerio Público y dadas las persistentes dificultades y obstaculizaciones en la investigación, hasta la fecha no ha

logrado enjuiciarse ni imponer las sanciones correspondientes a ninguno de los responsables.

3. Conflicto del gas en septiembre y octubre de 2003

19. Los antecedentes cercanos del problema de los hidrocarburos datan de 1996 cuando por iniciativa gubernamental fueron dictadas las Leyes 1689 y 1731 a través de las cuales se reguló la explotación de hidrocarburos mediante contratos de riesgo compartido con empresas privadas. En 1997 se emitió el Decreto Supremo 24.806 a través del cual se aprobó dicho modelo de contrato para varias áreas de explotación.

20. La protesta por el tema de la privatización de los pozos de hidrocarburos se recrudeció en septiembre y octubre de 2003 con posterioridad a la decisión de exportar gas boliviano a Estados Unidos, transportándolo al puerto marítimo a través de territorio chileno. Mediante las manifestaciones se exigía la renuncia del entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad durante las jornadas de septiembre y octubre, resultó en la muerte de decenas de manifestantes. La cifra oscila entre 67 y 80 muertos, y más de 400 heridos. Tal como se detallará (*infra* párrs. 158 – 173), estos hechos tampoco han sido investigados ni sancionados adecuadamente.

21. El 17 de octubre de 2003 el entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunció al cargo y salió del país.

4. Inestabilidad política y sucesiones presidenciales (octubre de 2003 – diciembre de 2005)

22. De conformidad con las normas constitucionales, el entonces Vicepresidente de la República Carlos Mesa Gisbert, sustituyó a Gonzalo Sánchez de Lozada en el cargo presidencial.

23. A partir de 2005 empezaron a intensificarse las presiones ejercidas por sectores sociales en cuanto a las medidas adoptadas por el nuevo Presidente de la República. Un ejemplo de ello fue lo sucedido en enero de 2005 cuando la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto decidió iniciar un paro indefinido en contra de una concesión del manejo de aguas a una empresa francesa, solicitando la rescisión del contrato. Los reclamos se generaron por el incremento de las tarifas, la deficiente calidad del agua, la ausencia de servicio en extensas áreas y la falta de inversión de la empresa. Tras la paralización de la ciudad de El Alto durante tres días consecutivos, el 13 de enero de 2005 el entonces Presidente Carlos Mesa Gisbert dio por terminado el contrato de concesión.

24. Sin embargo, las movilizaciones como instrumento de presión social continuaron por parte del Movimiento Al Socialismo con la exigencia de

la nacionalización de hidrocarburos. El entonces Presidente de la República Carlos Mesa Gisbert renunció al cargo en junio de 2005.

25. Como consecuencia de su renuncia, el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, fue nombrado como Presidente de la República en calidad de interino para que convocara a elecciones de conformidad con las normas constitucionales. Finalmente, el 18 de diciembre de 2005 fue elegido con amplia mayoría el actual Presidente de la República Evo Morales Ayma.

5. La continuidad de la movilización y los conflictos sociales

26. La Comisión ha tomado conocimiento de que durante el año 2006 y principios de 2007, las movilizaciones, huelgas, bloqueos y paros cívicos, han continuado como el principal medio de presión de los sectores que se encuentran en desacuerdo con las políticas adoptadas por el gobierno, derivando en algunas ocasiones en nuevos conflictos sociales y hechos de violencia.

27. Entre algunos ejemplos cabe mencionar: la huelga y suspensión de vuelos del Lloyd Aéreo Boliviano en febrero de 2006 por las protestas de sus trabajadores en reivindicación de la propiedad de la aerolínea; el bloqueo de carreteras por parte del llamado Movimiento Sin Tierra en marzo de 2006 exigiendo la liberación de algunos de sus dirigentes; la marcha y el bloqueo de chóferes en La Paz en abril de 2006 por la medida de emitir factura; el paro de maestros en agosto de 2006; la marcha cívica por el retorno de poderes a la ciudad de Sucre en marzo de 2007; los bloqueos causados por comunarios entre La Paz y Oruro y las manifestaciones del sector de rentistas y padres de familia por útiles educativos en marzo de 2007; los violentos enfrentamientos en las regiones de Villamontes y Yacuiba por un problema de límites en el Chaco en abril de 2007; los ataques violentos por parte de mineros contra la sede del Tribunal Constitucional en abril de 2007; y las movilizaciones de diversos grupos como maestros y discapacitados en abril de 2007.

28. El evento que generó mayor convulsión social fue el ocurrido en octubre de 2006 luego de que los precios internacionales de los minerales se elevaran generando preocupación tanto en el sector cooperativista como en el sector de los trabajadores asalariados. Los enfrentamientos producidos el 5 y 6 de octubre de 2006 por la disputa entre los dos sectores de mineros por el control de una mina estatal situada en la población de Huanuni, en el departamento de Oruro, dejaron un saldo de al menos 16 muertos y más de 80 heridos. La situación se estabilizó tras la intervención de agentes de seguridad del Estado en la región para frenar la violencia⁴.

⁴ De diversas notas de prensa sobre este evento se desprenden los siguientes datos: en la mañana del jueves 5 de octubre de 2006, los cooperativistas mineros asentados en Huanuni a 60 km de Oruro, en asamblea decidieron tomar la empresa minera ubicada en esta población, luego de evaluar la respuesta de COMIBOL que les negaba la posibilidad de acceso a los recursos del cerro

29. El 31 de octubre de 2006 el presidente Evo Morales Ayma aprobó el Decreto Supremo 28.901 para la puesta en marcha de la Nueva Política Nacional Minera Metalúrgica con la implementación de medidas concretas como la incorporación de más de 4 mil mineros cooperativistas a la empresa minera Huanuni. Con posterioridad al conflicto, los cooperativistas, los trabajadores asalariados y el Gobierno Nacional han venido trabajando en una comisión tripartita para lograr consenso en la ejecución de la nueva política.

6. Asamblea Constituyente y referendo autonómico

30. Tras la promulgación de la Ley Especial N° 3364 de Convocatoria a la Asamblea Constituyente el 6 de marzo de 2006, se facilitó el impulso y la concreción de 2 procesos democráticos de especial relevancia para el momento que vive Bolivia: i) La creación y conformación de la Asamblea Constituyente; y ii) El referendo autonómico. Tal como se indicará, estos procesos se han visto afectados precisamente por la persistencia de posiciones polarizadas y la debilidad de canales de diálogo y negociación, que en algunos casos han resultado en nuevos hechos de violencia.

31. El 2 de julio del 2006 se llevó a cabo la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, que se encuentra en el proceso de redacción de la nueva Constitución para el país. El Movimiento Al Socialismo, partido político del actual Presidente de la República, logró 137 de las 255 bancas constituyentes. Las demás bancas fueron obtenidas por diversos sectores de la oposición. La Comisión observó que el proceso constituyente se ha retrasado por las disputas de las fuerzas políticas involucradas en cuanto a la naturaleza misma de la Asamblea por un lado, y al mecanismo de votación, por otro.

32. Sobre el primer aspecto, los asambleístas del Movimiento al Socialismo han venido sosteniendo que la Asamblea Constituyente es originaria y plenipotenciaria, mientras que los sectores de la oposición consideran que la Asamblea es derivada y debe mantener el pleno respeto por los poderes constituidos. No obstante se interpuso un recurso de constitucionalidad contra la norma del Reglamento de la Asamblea que la caracteriza como

...continuación

Posokoni. En la toma, los cooperativistas destruyeron las instalaciones de la empresa Huanuni, acallaron la emisora "Radio Nacional de Huanuni" y cortaron el servicio de energía eléctrica de la población. Ante estos hechos, los cooperativistas, fueron enfrentados por los asalariados y agentes de seguridad del Estado que se encontraban en la población con el objeto de resguardar la empresa minera produciéndose un duro enfrentamiento con dinamita entre ambos sectores cuyas consecuencias afectaron a la población y causaron la muerte de personas entre cooperativistas mineros y asalariados. Ante los hechos de violencia la dirigencia de la Central Obrera de Bolivia (COB) anunciaron públicamente a finales de octubre de 2006 que iniciarían una demanda para llevar a juicio de responsabilidad al Presidente Evo Morales "por la guerra del estaño". Así también, indicaron que demandarían a los ministros de la Presidencia, Juan Ramón Quintana; de Gobierno, Alicia Muñoz y el ex ministro de Minería, Wálter Villarroel, por haber protegido e incentivado las acciones de los cooperativistas mineros.

plenipotenciaria y originaria, el Tribunal Constitucional se abstuvo de pronunciarse sobre el mismo bajo el argumento de que no constituye aún la reforma constitucional en sí misma y por lo tanto no es susceptible de control constitucional⁵.

33. Con relación al sistema de votación, la Comisión observó que la aprobación del reglamento interno de la Asamblea se convirtió en un asunto crucial por la disputa entre una fórmula mixta de aprobación de decisiones tanto por mayoría simple como por 2/3 de votantes propuesta por el Movimiento Al Socialismo; y la fórmula propuesta por la oposición según la cual todas las disposiciones constitucionales deben ser aprobadas por 2/3 de votantes. Se observó que la fuerte discusión sobre este tema llevó a que algunos miembros de la Asamblea Constituyente adoptaran medidas extremas tales como la huelga de hambre que se verificó durante noviembre de 2006 por parte de sectores de la oposición que fueron seguidas de algunos hechos de violencia en manifestaciones de ambos grupos.

34. La Comisión valora los canales de diálogo que se abrieron en la Asamblea Constituyente en cuanto a la negociación del anterior punto y espera que el proceso no siga siendo obstaculizado por la persistencia de posiciones polarizadas, y por el contrario, sigan impulsándose los mecanismos de concertación que deben imperar en este importante escenario de representación política de todos los sectores de la sociedad boliviana.

35. La Comisión estima pertinente recordar al Estado boliviano el contenido del artículo 2 de la Convención Americana que establece que “los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. El alcance de esta disposición ha sido determinado por la Corte Interamericana en el sentido de que implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio; y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías⁶.

36. De conformidad con lo anterior, la Comisión resalta la necesidad de que las disposiciones del nuevo texto constitucional sean compatibles con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia.

⁵ Tribunal Constitucional. Auto Constitucional 568 de 17 de noviembre de 2006.

⁶ Corte I.D.H., *Caso La Cantuta*. Sentencia sobre fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 Serie C No. 162, párr. 172; Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano y otros*. Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006 Serie C No. 154, párr. 118; Corte I.D.H., *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 83.

Asimismo, la Comisión recomienda especialmente que, a efectos de facilitar el proceso de implementación del marco normativo internacional de derechos humanos del cual Bolivia es parte, quede establecido en la Constitución Política que dichos tratados tienen rango constitucional, tal como ha sido adoptado en otros países con un notable incremento de la efectividad de los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos.

37. Con relación al referendo autonómico, durante los últimos años se ha venido conformando un denominado "movimiento autonómico" que intenta fortalecer a las regiones del país en cuanto a la administración y asignación de sus recursos, así como la elección de sus propias autoridades.

38. En febrero de 2005 dirigentes del Comité Cívico de Santa Cruz, la Brigada Parlamentaria de Santa Cruz y las organizaciones empresariales Cámara Agropecuaria del Oriente y Cámara de Industria y Comercio, entregaron las firmas recolectadas a la Corte Nacional Electoral y dieron inicio a la iniciativa popular de convocatoria a referendo sobre autonomías.

39. El 6 de marzo de 2006 el Congreso de la República aprobó por unanimidad, la siguiente pregunta: "¿Está de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente, el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la Nueva Constitución Política del Estado y las leyes?".

40. El 2 de julio de 2006 se realizó la votación con el siguiente resultado: en los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, ganó el Sí a la autonomía mientras que en los cinco restantes triunfó el NO. A nivel nacional el 57,58% de los votantes dijo NO a las autonomías y el 42,41% optó por el Sí. De acuerdo a la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, los resultados del referendo nacional serán adoptados por mayoría simple de votos válidos. Los departamentos que así lo aprueben accederán a las autonomías departamentales una vez promulgada la nueva Constitución Política del Estado.

41. No obstante lo anterior, entre el 14 y 15 de diciembre de 2006 se llevó a cabo una fuerte movilización social en las regiones en las cuales triunfó el Sí por la autonomía regional, así como en el departamento de Cochabamba donde había ganado el NO. Esto sucedió en el momento de mayor tensión y polarización en la Asamblea Constituyente en cuanto al sistema de votación, como una medida de protesta ante la posible aplicación de la mayoría simple. Incluso se llegó a plantear que se declarararía la autonomía *de facto*. Paralelamente al anuncio y realización de dichas jornadas, sectores en contra de las autonomías efectuaron las llamadas "contramovilizaciones" con la finalidad de manifestarse por el respeto a la unidad nacional. En el marco de esta

situación, se verificaron nuevos hechos de violencia en los bloqueos de las carreteras, particularmente en la localidad de San Julián del departamento de Santa Cruz⁷.

42. Posteriormente, ocurrieron otros hechos de violencia en Cochabamba durante los primeros días de enero de 2007. El conflicto comenzó el 8 de enero de 2007 con el ataque de grupos de campesinos que quemaron parte de la sede de la Prefectura. Esta movilización reclamaba la renuncia del Prefecto Manfred Reyes Villa por su intención de convocar a un nuevo referendo autonómico en su Distrito. Ante dichos ataques, se movilizó un alto número de personas en rechazo a la violencia. A pesar de que se indicó que se trataba de una marcha pacífica, los medios de comunicación informaron que personas de ambos bandos se encontraban armadas con palos y otros instrumentos. En efecto, como consecuencia de los enfrentamientos entre ambas partes, el 11 de enero de 2007 se difundió la noticia de que habían resultado 2 personas muertas y aproximadamente 200 heridas.

43. El derecho de reunión y la libertad de asociación están ampliamente reconocidos como derechos civiles que brindan protección contra la interferencia arbitraria del Estado cuando las personas deciden asociarse con otras y son fundamentales para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática. En ese sentido, la protección de tales derechos comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con el ejercicio del derecho de reunión o asociación, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurar el ejercicio efectivo de tal derecho, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas⁸.

44. Asimismo, la Comisión reitera que el Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas así como dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas⁹, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales¹⁰. Por su parte, el accionar de agentes estatales no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por lo cual la desconcentración de una manifestación

⁷ Ver. Nota de prensa. Los Tiempos. 16 de diciembre de 2006. Disponible a 15 de febrero de 2007 en sitio Web: http://www.lostiempos.com/noticias/16-12-06/16_12_06_nac1.php.

⁸ CIDH. *Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 50; CIDH, *Informe Sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 359.

⁹ CIDH. *Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 63.

¹⁰ CIDH. *Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 56.

debe justificarse en el deber de protección de las personas. Los operativos de seguridad que deben implementarse en estos contextos deben contemplar las medidas de desconcentración más seguras y menos lesivas para los manifestantes¹¹.

45. La Comisión manifiesta preocupación por los eventos violentos esbozados, los cuales dificultan la participación ciudadana indispensable en la vida democrática. La Comisión exhorta al Estado boliviano a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de reunión y manifestación pacífica, creando espacios de diálogo con los manifestantes y desarrollando los mecanismos necesarios para prevenir acciones violentas en el marco de manifestaciones públicas, incluyendo la regulación y fiscalización del uso de la fuerza de los agentes estatales, todo dentro del estricto respeto a los derechos humanos. La Comisión reitera que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios fijados. También deberán establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones. En particular, la Comisión encuentra recomendables al Estado de Bolivia medidas tales como: a) la implementación de mecanismos para prohibir el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; y h) la adopción de medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo ¹² .

¹¹ CIDH. *Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 63.

¹² CIDH. *Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas*, párr. 68.

CAPÍTULO II

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

A. Introducción

46. La Comisión ha seguido de cerca la situación de la administración de justicia en Bolivia, y durante la visita se prestó especial atención a esta temática y a la continuidad de las problemáticas que históricamente han obstaculizado el acceso a la justicia de todas y todos los bolivianos. La atención dada al tema se sustenta en que, tal como se indicó en el comunicado de prensa de finalización de la visita, "en todo proceso de inclusión social es fundamental la plena independencia de los poderes públicos y, particularmente, la garantía de imparcialidad del poder judicial, el acceso a la justicia, la exigibilidad de los derechos reconocidos constitucional e internacionalmente, el estricto cumplimiento del debido proceso sin discriminación alguna, la existencia de políticas de coordinación entre la justicia comunitaria y la justicia formal, y muy especialmente la lucha contra la grave situación de impunidad de violaciones a los derechos humanos"¹³.

47. En los últimos años, la Comisión ha identificado algunos momentos hito que significaron cambios estructurales con efectos en la organización y el funcionamiento del Poder Judicial boliviano.

48. Mediante la reforma constitucional de 13 de abril de 1994 se crearon órganos como el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo cuyas funciones tienen como punto de referencia la garantía de los derechos fundamentales, tanto los consagrados expresamente en la Constitución, como los reconocidos por el Estado mediante la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos. Se resalta también que con la creación de un tribunal con competencia exclusiva para la guarda de la Constitución Política; y del Consejo de la Judicatura y del Instituto de la Judicatura como entidades encargadas de la administración y el control disciplinario de los operadores judiciales, se dio un paso en la desconcentración de las funciones de la Corte Suprema de Justicia, cuya carga procesal era y continúa siendo alarmante, tal como se detallará en el presente capítulo.

49. Entre otros cambios legales e institucionales a resaltar se encuentran la determinación de la independencia del Ministerio Público que hasta 1993 se encontraba adscrito al entonces Ministerio del Interior y de Justicia del Poder Ejecutivo; la creación de un Sistema Nacional de Defensa Pública; la modificación de las normas para elegir a los operadores judiciales y

¹³ CIDH. Comunicado de Prensa 46/06. Disponible en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2006/46.06sp.htm>.

la regulación de la carrera judicial; la creación legal de la carrera fiscal; y la regulación de un sistema procesal penal acusatorio con mayores garantías.

50. La Comisión observó que estos aspectos han coadyuvado a que los ciudadanos bolivianos sientan que pueden participar en mayor medida en la administración de justicia y reconozcan que tienen una mayor comprensión del lenguaje jurídico incrementando su conocimiento sobre los actores del sistema de justicia, frente al cual manifiestan un poco menos de escepticismo que en el pasado¹⁴. No obstante esta leve mejoría en cuanto a la percepción del Poder Judicial, tanto las autoridades del Estado como la sociedad civil continúan afirmando que a pesar de los cambios legislativos y/o institucionales, las características del sistema de administración de justicia en Bolivia siguen siendo el retraso procesal y la corrupción¹⁵.

51. En cuanto a los sectores de la sociedad en situación de vulnerabilidad o en especial situación de riesgo, en términos generales, se han dado importantes pasos con la creación de la jurisdicción agraria para la solución judicial de las controversias ligadas al problema de la tierra. También se ha avanzado en modificaciones legales especiales tales como la Ley 2620 de 1999 - Código del Niño, Niña y Adolescente - y la Ley 1674 de 1995 contra la Violencia Intrafamiliar¹⁶. Sin embargo, tal como se verá, la Comisión recibió información sobre cada una de estas normas en el sentido de que no han pasado de iniciativas legislativas que en la práctica funcionan de manera inadecuada o no cuentan con los mecanismos necesarios para su aplicación efectiva.

52. La sociedad civil y particularmente los defensores de derechos humanos estiman que la crisis institucional de la administración de justicia constituye el principal obstáculo en su labor.

53. A continuación se presentarán las problemáticas de la administración de justicia identificadas por la Comisión durante su visita. Al final de esta sección se indicarán las recomendaciones respectivas.

¹⁴ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006, pág. 2.

¹⁵ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006. Pág. 2; Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

¹⁶ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006, pág. 2.

B. Acceso a la justicia

1. Aspectos generales

54. Tanto el Estado como distintos sectores de la sociedad civil coinciden en afirmar que el principal problema que aqueja a la justicia boliviana es que ésta no se encuentra al alcance de todos los ciudadanos y que cuando se superan las barreras para finalmente acceder a ella, no siempre es posible obtener respuestas judiciales a la conflictividad y, en general, a las demandas de la sociedad.

55. En términos generales, el problema del acceso a la justicia debe entenderse desde una doble perspectiva que incluya tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales como las perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente según la materia de que se trate.

56. Tal como se detallará a continuación, la cobertura de los servicios de justicia en Bolivia es precaria, constituyéndose en el principal obstáculo de acceso a la justicia.

57. Otro de los aspectos que en consideración de la sociedad civil dificulta la obtención de respuestas judiciales efectivas es la denunciada corrupción de los jueces en Bolivia, que se caracteriza principalmente por la injerencia política y el tráfico de influencias como el único medio para obtener resultados¹⁷. En tal sentido se recibieron denuncias de que en el oriente del país los operadores judiciales están fuertemente influenciados por los sectores con mayor poder económico, impidiendo el acceso a los sectores históricamente discriminados que no cuentan con los medios para influir en las decisiones. Cabe mencionar la calificación de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, cuyo informe de 2005 señaló que el Poder Judicial es la cuarta institución más corrupta del país¹⁸.

58. Otro aspecto que dificulta el acceso a la justicia es que los servicios relacionados con la solución alternativa de conflictos, tanto por parte del sector público como por parte de la sociedad civil, no cubren de manera suficiente todas las zonas del país y se encuentran distribuidos sin tener en cuenta criterios específicos¹⁹.

¹⁷ La reforma procesal penal: Un proceso, varias visiones. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Abril de 2004, pág. 39.

¹⁸ Informe disponible en: http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2005#download. Visita efectuada el 15 de febrero de 2006.

¹⁹ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006, pág. 7.

59. Asimismo se recibió información sobre la falta de capacitación de los operadores de justicia en cuanto al tratamiento y/o atención a las víctimas. Tal como se detallará en las secciones respectivas, se tomó conocimiento de prácticas que violan los derechos de las víctimas, especialmente los que se encuentran en especial situación de riesgo y/o vulnerabilidad como niños, niñas, mujeres y personas en situación de extrema pobreza. Por lo general, esta situación ocasiona el abandono de los procesos judiciales y contribuye a los altos índices de impunidad²⁰.

60. La Comisión pudo verificar también algunos problemas relacionados con las asignaciones presupuestarias a la administración de justicia. Se observó que la escasa infraestructura física, recursos y presupuesto que se asignan determina que en muchas áreas geográficas rurales los servicios de justicia sean inexistentes o insuficientes para cubrir la demanda de la población²¹. Según información recibida, aunque en materia penal se habría presentado un incremento significativo de la asignación presupuestaria al Ministerio Público y a los operadores judiciales en el año 2003, esto no se ha visto reflejado necesariamente en una mejoría en cuanto a infraestructura y apoyo informático y administrativo a nivel institucional²². En otras materias la situación es bastante precaria. La incidencia del presupuesto para justicia en la gestión 2004 frente al Presupuesto General de la Nación alcanzaba el 0.84%. El 64.21% del Presupuesto General de la Nación es asignado a la Administración Central que comprende los tres poderes del Estado. De este porcentaje, el 62% es absorbido por el Ejecutivo y el Poder Judicial no alcanza ni siquiera el 1% de ese presupuesto²³.

61. La Comisión considera que estas cifras son preocupantes pues reflejan que la solución de los problemas que aquejan a la administración de justicia en Bolivia no constituye una prioridad que se vea materializada en medidas específicas que incluyan las asignaciones presupuestarias correspondientes. Esta situación requiere la adopción de medidas prontas, pues sus efectos se ven reflejados diariamente en las escasas perspectivas de justicia de toda la población boliviana.

²⁰ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006, pág. 8.

²¹ La reforma procesal penal: Un proceso, varias visiones. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Abril de 2004, pág. 39.

²² Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1 a) Infraestructura edilicia y apoyo tecnológico. Sección 2.1 b) Situación presupuestaria.

²³ Evaluación presupuestaria del sistema judicial en el área penal urbana de las Cortes Superiores del Distrito de La Paz y Chuquisaca. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Abril de 2004.

2. Cobertura y distribución de los servicios de justicia

62. La Comisión observó con profunda preocupación la escasa presencia de operadores del Poder Judicial y del Ministerio Público en el territorio nacional. Se tomó conocimiento de las siguientes cifras en cuanto a la presencia física de diversas instituciones a nivel municipal.

63. De los 327 municipios de Bolivia tan sólo 180, es decir el 55%, cuenta con algún juez; tan sólo 76, es decir el 23%, cuenta con algún fiscal; y tan sólo 11, es decir el 3%, cuenta con algún defensor público²⁴. No obstante la creación de la jurisdicción agraria como el mecanismo judicial para solucionar las controversias relacionadas con la tierra, tan sólo en 43 municipios hay presencia de estos jueces²⁵.

64. Las anteriores cifras en cuanto a los operadores judiciales se encuentran desagregadas de la siguiente manera a nivel departamental: en Chuquisaca hay 28 municipios, de los cuales en 9 hay presencia de autoridades judiciales; en La Paz hay 80 municipios de los cuales en 56 hay presencia de autoridades judiciales; en Cochabamba hay 44 municipios de los cuales en 22 hay presencia de autoridades judiciales; en Oruro hay 35 municipios de los cuales en 21 hay presencia de autoridades judiciales; en Potosí hay 38 municipios de los cuales en 17 hay presencia de autoridades judiciales; en Tarija hay 11 municipios de los cuales en 3 hay presencia de autoridades judiciales; en Santa Cruz hay 56 municipios de los cuales en 33 hay presencia de autoridades judiciales; en Beni hay 19 municipios de los cuales en 10 hay presencia de autoridades judiciales; y en Pando hay 15 municipios de los cuales en 12 hay presencia de autoridades judiciales²⁶.

65. La Comisión resalta que en los últimos dos años el Consejo de la Judicatura ha adoptado algunas medidas tales como la creación de 54 nuevos juzgados, 25 en capitales y en El Alto, y 29 en provincias²⁷. Sin embargo, aunque ello implicó un aumento más o menos significativo del número de juzgados, la cobertura sigue siendo muy limitada. En efecto, la relación de la presencia física de operadores de justicia frente a la población era, al 2003, de

²⁴ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

²⁵ El poder judicial en la nueva Constitución. Propuesta de la Corte Suprema, Cortes de Distrito, Vocales y Jueces a la Asamblea Constituyente. Sucre, Bolivia. 2006, pág. 8.

²⁶ Mapa de Servicios de Justicia en Bolivia. USAID. Compañeros de las Américas. Red Participación y Justicia. 2006, pág. A-3.

²⁷ Mapa de Servicios de Justicia en Bolivia. USAID. Compañeros de las Américas. Red Participación y Justicia. 2006, pág. A-2.

12.405 habitantes por juzgado²⁸. En similar sentido, un informe reciente sobre acceso a la justicia, determinó que en Bolivia hay 10.5 jueces por cada 100.000 habitantes, con amplias diferencias según el sector de que se trate. Por ejemplo, en la zona de El Alto hay un juez para cada 30.000 habitantes y a título de ejemplo, 2 jueces de familia por cada millón de personas, mientras que en Santa Cruz hay un juez para cada 16.000²⁹.

66. En adición a la grave situación en cuanto a la presencia física de los operadores judiciales, la Comisión tomó conocimiento de que en las zonas en las que sí hay alguna autoridad, hay una falta de información casi generalizada de la ciudadanía en cuanto a los servicios que se ofrecen³⁰. Asimismo se recibió información sobre la deficiente distribución de los funcionarios con relación a los tipos de conflictos más comunes³¹, pues no se siguen criterios técnicos de distribución eficiente de recursos³².

67. Las cifras esbozadas son alarmantes en tanto reflejan una situación endémica de falta de cobertura de la administración de justicia, lo que genera la exclusión de ciertos sectores de la sociedad de toda posibilidad de acceder a la justicia, especialmente en zonas rurales en situación de extrema pobreza, habitadas en su mayoría por pueblos indígenas y comunidades campesinas³³.

68. La Comisión recuerda al Estado boliviano que de conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana, uno de los derechos humanos que debe garantizar se refiere a la protección judicial que implica que todas las personas deben tener la posibilidad de acudir a las instancias judiciales y obtener de ellas una respuesta a su reclamo dentro de las garantías del debido proceso establecidas a su vez en el artículo 8 del mismo instrumento. Este derecho supone la existencia de un sistema judicial que cubra en la mayor medida posible el territorio del Estado de conformidad con los censos

²⁸ Resumen documento Justicia para Todos. Corte Suprema de Justicia. Disponible en el sitio web oficial: <http://suprema.poderjudicial.gov.bo/justicia.htm>. Visita efectuada el 28 de diciembre de 2006.

²⁹ Nota de prensa de 20 de enero de 2007 del periódico La Razón: "Los jueces sólo están en 180 de 327 municipios".

³⁰ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

³¹ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006, pág. 7.

³² Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

³³ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006 pág. 7.

poblacionales. Aunque la Comisión reconoce que la cobertura judicial total es una tarea compleja que requiere un gran esfuerzo presupuestario, deben implementarse todas las medidas al alcance de un Estado para lograrla. En el marco de la obligación del Estado de garantizar el acceso a la justicia de todas las personas sujetas a su jurisdicción, no es aceptable la inexistencia de jueces en más de la mitad de los municipios.

69. Además de las dificultades identificadas en cuanto al acceso a la justicia en términos generales, la Comisión tomó conocimiento de situaciones que revisten mayor especificidad y que han venido afectando a ciertos sectores de la sociedad como mujeres, niños, niñas, pueblos indígenas y comunidades campesinas. Estos aspectos serán detallados en cada una de las secciones sobre estos grupos bajo el título de acceso a la justicia.

C. Garantías de independencia, imparcialidad, transparencia e idoneidad

1. Aspectos generales

70. La Comisión observó diversos elementos que pueden cuestionar la independencia, imparcialidad e idoneidad de los jueces en Bolivia. En primer lugar, y tal como se detallará en los siguientes numerales, se tomó conocimiento de algunas falencias en cuanto a los procesos de designación de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público, así como de la debilidad y falta de consolidación de un sistema disciplinario.

71. Asimismo, existe una percepción muy fuerte de que los poderes Ejecutivo y Legislativo no respetan la independencia judicial. En tal sentido se recibieron denuncias sobre la continuidad de la injerencia desde las más altas autoridades del Estado mediante declaraciones públicas manifestando oposición directa a ciertas decisiones judiciales, o posicionándose sobre casos pendientes de decisión, particularmente los de mayor sensibilidad para la opinión pública.

72. Con respecto al Poder Legislativo, causa inquietud el hecho de que el Fiscal General e incluso los fiscales de materia son ocasionalmente convocados a las Comisiones Congresales para informar sobre casos concretos que en la práctica son los más polémicos. Según se informó a la Comisión, esta situación se ha generado por una errada interpretación del artículo 125 de la Constitución Política que indica que el Ministerio Público se ejerce por las Cámaras Legislativas, por el Fiscal General y demás funcionarios. Se denunció que incluso la Ley 2175 de 2001 Orgánica del Ministerio Público no es clara en cuanto a las facultades de "Ministerio Público" del Poder Legislativo, pues le atribuye, además de la función requirente de juicios de responsabilidades contra altos funcionarios, ciertas facultades en asuntos de interés nacional³⁴.

³⁴ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 67.

73. Sobre este punto, la Comisión destaca la decisión del Tribunal Constitucional mediante la cual resaltó la competencia funcional de la Fiscalía General de la República estableciendo que en casos de juicios de responsabilidades de altos funcionarios, la labor del Ministerio Público no puede ser ejercida por las comisiones de las cámaras legislativas pues es función del Fiscal General de la República y, en todo caso, la acusación penal no puede recaer sobre un órgano eminentemente político como el Congreso Nacional³⁵.

74. Es importante resaltar que algunos funcionarios judiciales y del Ministerio Público con quienes se mantuvieron entrevistas durante la visita de la Comisión, indicaron que sienten incertidumbre y que estiman afectada su independencia para resolver los casos, dadas las presiones sociales y políticas que suelen ejercerse sobre ellos.

75. Por otra parte, se recibió información en virtud de la cual otros procedimientos que generan cuestionamiento por parte de la sociedad civil boliviana y de algunos funcionarios estatales, son las llamadas “formas jurídicas de inmunidad” tales como los privilegios procesales y los fueros penales especiales que siguen teniendo vigencia. Se denuncia que no existe legislación clara o jurisprudencia relevante sobre este tema y que en la práctica la excusa de proteger el cargo o la función pública, se ha convertido en un aparato de administración de justicia excesivamente proteccionista, formalista, inquisitorial, procesalmente ineficiente y vulnerable a la influencia política y la presión social³⁶. Tal como se indicará (*infra* párrs. 169 – 171), la presión política ejercida, así como la falta de claridad sobre los procedimientos a seguir cuando se encuentran involucrados altos funcionarios estatales, han obstaculizado la continuidad de las investigaciones de los casos de presunto uso excesivo de la fuerza durante las movilizaciones ya esbozadas en la introducción del informe.

2. Designaciones, carrera judicial y carrera fiscal

76. Tal como está regulado en la Constitución Política de Bolivia, los 12 ministros de la Corte Suprema de Justicia, los 5 magistrados del Tribunal Constitucional, los 4 miembros del Consejo de la Judicatura, el Fiscal General de la República y el Defensor del Pueblo, son elegidos por 2/3 de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional en el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y por 2/3 de votos de la totalidad de los miembros presentes en el caso de las demás autoridades mencionadas. Por su parte, los ministros de la Corte Suprema de Justicia designan a los vocales de

³⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia Constitucional 0077 de 2006.

³⁶ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

las Cortes Superiores de Distrito y éstos a los demás jueces. Todos según nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura³⁷.

77. Con relación a la selección de los ministros y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional respectivamente, así como del Fiscal General de la República, la Comisión recibió información en virtud de la cual estas designaciones continúan realizándose mediante procedimientos sin garantías de transparencia, y la reforma constitucional de 1994 sobre los dos tercios de voto no ha contribuido a eliminar esta situación³⁸.

78. Además de las denuncias sobre falta de transparencia en estos procesos de selección, resulta preocupante el alto número de vacantes durante meses en las más altas instancias de los poderes del Estado. Así por ejemplo, al momento de la visita de la Comisión, más de la mitad de los cargos de magistrados y ministros del Tribunal Constitucional³⁹ y de la Corte Suprema de Justicia respectivamente, entre titulares y suplentes, se encontraban en situación de vacancia temporal. Esta situación, que constituye un riesgo para el funcionamiento permanente de los órganos cabeza del Poder Judicial, se encuentra agravada por la ausencia de un sistema efectivo de suplencias, especialmente en la Corte Suprema de Justicia.

79. Se tomó conocimiento de que el Presidente de la República designó mediante Decreto Supremo 28.993 a 4 Ministros de la Corte Suprema de Justicia en calidad de interinos hasta tanto no se efectuaran las designaciones por dos tercios de los miembros del Congreso Nacional⁴⁰. Asimismo, la Comisión fue informada de que recientemente el Tribunal Constitucional adoptó una decisión en virtud de la cual cesó a los Ministros nombrados bajo el argumento de que su designación era provisional y la designación definitiva corresponde al Congreso de la República. Esta decisión habría generado un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que llevó a que los miembros del Tribunal Constitucional fueran sometidos a un juicio de responsabilidades por la adopción de decisiones manifiestamente contrarias a la Constitución y la ley. Independientemente de si la decisión de dicho Tribunal es conforme a derecho, la Comisión estima que la figura de

³⁷ Ver. Constitución Política de Bolivia. Artículos 68.12, 117.4, 118.2, 119.2, 122.3, 126 y 128; Ley del Consejo de la Judicatura 1817 de 1997. Artículo 13.

³⁸ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006, pág. 9.

³⁹ Actualmente el Tribunal Constitucional se encuentra funcionando con 5 magistrados, dos de los cuales son titulares y 3 suplentes.

⁴⁰ Nota de prensa. Los Tiempos. 24 de enero de 2007: Tribunal admitió dos recursos de inconstitucionalidad. Disponible en: http://www.lostiempos.com/noticias/24-01-07/24_01_07_nac11.php. Visita efectuada el 15 de febrero de 2007.

designación interina podría afectar la independencia judicial pues expone a los funcionarios a mayores presiones externas, afectando a los mismos jueces y a las personas beneficiarias del servicio⁴¹. Además, esta situación pone en evidencia la debilidad en el nombramiento de importantes autoridades judiciales mediante los procedimientos establecidos en la Constitución Política que aseguran la independencia e imparcialidad de la judicatura.

80. Sobre la selección de los demás jueces de la República, la Ley 1817 de 1997 que regula al Consejo de la Judicatura, creó el sistema de carrera judicial que se compone de los subsistemas de: i) Ingreso; ii) Evaluación y permanencia; iii) Capacitación y formación; e iv) Información.

81. No obstante esta regulación, la Comisión recibió denuncias en el sentido de que la carrera judicial no se ha implementado efectivamente y de la permanencia de sistemas tradicionales de selección en los cuales primarían los intereses políticos.

82. En términos generales se alega que la administración, implementación, seguimiento y evaluación del régimen de carrera judicial son todavía limitados y poco eficientes, debido a la estructura centralizada y burocrática de las áreas responsables de los mismos, sumado a la ausencia de procesos de desconcentración de las carreras a nivel distrital y la falta de sostenibilidad financiera del Instituto de la Judicatura, no obstante amplios sectores coinciden en que su gestión ha tenido buenos resultados y ha disminuido los índices de corrupción al menos en lo relativo a las primeras etapas del proceso de ingreso a la carrera judicial⁴².

83. Sin embargo, las críticas se dirigen a la etapa de selección de jueces tras el envío de las nóminas por parte del Consejo de la Judicatura a otros órganos encargados de la designación los cuales pueden utilizar – y en la práctica utilizan – criterios distintos, dejando de lado la mayoría de las veces la evaluación técnica inicialmente obtenida a partir de los concursos de oposición. Según se informó a la Comisión, el reglamento de los subsistemas de la carrera judicial no hace referencia al orden de selección al momento de presentar las nóminas, lo cual implica que con independencia de los resultados obtenidos en las evaluaciones previas, los órganos designadores tienen libertad para seleccionar de la lista de nominados con sus propios parámetros. Correlativamente se recibió información sobre la ausencia de estabilidad laboral de los jueces en sus cargos⁴³.

⁴¹ En similar sentido ver lo señalado por la Comisión en el *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Venezuela*. 2003. Párrs. 159 y 160; e *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, año 2000.

⁴² Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁴³ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Continúa...

84. Teniendo en cuenta los Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura, hay una relación directa entre las garantías de independencia e imparcialidad de la administración de justicia como presupuesto del cumplimiento de las normas del debido proceso, y la creación y el fortalecimiento de mecanismos transparentes de designación y ascenso de jueces que obedezcan a la calificación jurídica de los mismos y no a otros motivos indebidos⁴⁴.

85. Por otra parte, la Comisión observó con preocupación que los mecanismos de control de idoneidad que establece el Reglamento de la Carrera Judicial no han sido implementados. En efecto, este reglamento establece que cada 2 años los jueces deben ser sometidos a evaluación y según sea el puntaje obtenido, se puede obtener el ascenso automático o se deja abierta la posibilidad de oposición por parte de la ciudadanía. Según denunciaron organizaciones no gubernamentales, desde 1998 no se ha efectuado ninguna evaluación.

86. En adición a lo anterior, el Consejo de la Judicatura ha sido cuestionado por las demoras en la elaboración de nóminas para la designación de vocales, jueces y personal de apoyo, así como la demora en la elaboración del Reglamento para la Carrera Judicial⁴⁵.

87. Un ejemplo de los efectos de la falta de implementación de la carrera judicial y de todas estas falencias es el cuestionamiento ocurrido en enero de 2007 a más de 30 vocales de Cortes de Distrito que se encuentran ejerciendo el cargo con títulos de designación vencidos dado que ingresaron al Poder Judicial durante el proceso de transición y por un período específico. Como consecuencia de la falta de designación de los nuevos vocales mediante los procedimientos de la carrera judicial, estos jueces no tienen claridad sobre sus cargos y los usuarios del sistema judicial que tienen procesos ante ellos, se encuentran en situación de incertidumbre sobre la validez de los actos emitidos por dichos jueces tras la expiración del plazo de designación⁴⁶.

88. Las denuncias sobre el tráfico de influencias y las falencias en la designación de funcionarios, se extiende también al Ministerio Público en todas las instancias. En cuanto a este último punto, la Comisión observó con preocupación las dificultades institucionales en la designación del Fiscal General

...continuación

Justicia. 2004. Pág. 103; La reforma procesal penal: Un proceso, varias visiones. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Abril de 2004, pág. 39.

⁴⁴ CIDH. *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Venezuela. 2003*, párr. 155. Citando los principios 10 y 13 de dicho instrumento internacional.

⁴⁵ El poder judicial en la nueva Constitución. Propuesta de la Corte Suprema, Cortes de Distrito, Vocales y Jueces a la Asamblea Constituyente. 2006, págs. 10 y 11.

⁴⁶ Nota de prensa. Correo del Sur. 8 de enero de 2007: "Más de 30 vocales ejercen cargo de manera irregular".

de la República, lo que ha implicado que el anterior Fiscal del Distrito de Chuquisaca haya tenido que asumir tal función en calidad de interino, desde septiembre de 2006 hasta la fecha⁴⁷.

89. Sobre la designación de los 9 Fiscales de Distrito, que en orden de jerarquía siguen al Fiscal General de la República, la Comisión tomó conocimiento de que durante más de 10 años funcionaron interinamente.

90. Ante esta situación, el 30 de julio de 2004 el entonces Presidente de la República, Carlos Mesa, promulgó un decreto a través del cual designó a los 9 Fiscales del Distrito bajo supuestas atribuciones constitucionales. El sustento del Presidente era solucionar la situación de politización de los cargos y de ausencia de garantías institucionales. El decreto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en diciembre de 2004, pues la única forma para que constitucionalmente el Presidente pueda designar cargos cuya designación es competencia de otros órganos, es que éstos últimos se encuentren en receso, y que el anterior titular hubiera muerto o renunciado al cargo. Estas condiciones no estaban cumplidas, lo que motivó la decisión de inconstitucionalidad. No obstante lo anterior, y a efectos de evitar que órganos de la estructura básica del poder político funcionaran en su integridad y sin interrupción, el mismo Tribunal dimensionó los efectos de su decisión, difiriéndolos y disponiendo que los órganos legitimados por la Constitución realizaran la elección de las autoridades aludidas en un término perentorio⁴⁸.

91. En efecto, tan sólo en enero de 2005 habrían sido designados los 9 Fiscales de Distrito por parte del Congreso Nacional tal como regula la Constitución. La Comisión reconoce el hecho de que se hubieran adoptado medidas para superar la preocupante situación de interinato de estas autoridades, sin embargo, continuó recibiendo denuncias sobre casos de presuntas irregularidades en el nombramiento de los Fiscales de Distrito, dada la influencia directa de las fuerzas políticas y económicas departamentales.

92. Con respecto al sistema de ingreso y permanencia de los fiscales en su cargo, la Ley 2175 de 2001 Orgánica del Ministerio Público, creó la carrera fiscal cuya implementación aún no se ha consolidado definitivamente en el país.

⁴⁷ Vale la pena precisar con relación al nombramiento del Fiscal General de la República, que tras la reforma constitucional de 1994 que estableció tal competencia en el Congreso Nacional, tan sólo se nombró constitucionalmente a tal autoridad el 16 de noviembre de 2004, es decir, 10 años después. Esto sucedió dado que el Fiscal anterior había sido designado por el entonces Presidente de la República por un período de 10 años. El Fiscal designado por el Congreso de la República fue el señor Pedro Gareca quien renunció a su cargo en septiembre de 2006 quedando la vacancia suplida interinamente por el señor Mario Uribe hasta la actualidad.

⁴⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia Constitucional 0129 de 2004. 10 de noviembre de 2004. Decisión de constitucionalidad sobre Decreto Presidencial 27650 de 30 de julio de 2004.

93. La Comisión reconoce los recientes esfuerzos desplegados para lograr la implementación del Escalafón del Ministerio Público a través de la dirección de recursos humanos respectiva, así como las convocatorias públicas efectuadas en mayo y octubre de 2005 y en mayo de 2006, las cuales habrían presupuestado la institucionalización de aproximadamente 300 fiscales. Sin embargo, este proceso de evaluación culminó con un saldo de un 35% de fiscales aplazados⁴⁹ y no se tiene conocimiento de si finalmente lograron ocuparse tales vacantes.

94. Aunque la Comisión valora positivamente el hecho de que el Ministerio Público esté abierto a que diversos sectores de la sociedad civil tales como organizaciones no gubernamentales, universidades y el Colegio de Abogados, observen las convocatorias internas y externas para la selección de sus fiscales de materia⁵⁰, se continúan recibiendo denuncias sobre la corrupción en la designación final de los fiscales⁵¹ y la casi nula estabilidad laboral con la que cuentan en la práctica.

95. Un ejemplo de lo anterior tiene que ver con una disposición de la Ley Orgánica del Ministerio Público que establece que deben utilizarse los medios necesarios para evitar que se interrumpa el servicio. Ello ha implicado que en la práctica, para evitar el ingreso mediante la carrera fiscal, los Fiscales de Distrito abusen del mecanismo de contratación directa de sus fiscales de materia, en desconocimiento de los procedimientos legales para ello. Esto ha venido creciendo recientemente llegando a cifras preocupantes. Por ejemplo, se denunció que la mitad de los fiscales de materia del Distrito de La Paz se encuentran bajo esta modalidad⁵².

96. Las falencias en la implementación de la carrera fiscal constituyen un aspecto de preocupación de la Comisión. El rol fundamental que cumple el Ministerio Público en cuanto al impulso de las investigaciones penales hace necesaria la garantía de independencia, imparcialidad e idoneidad de sus funcionarios para asegurar la efectividad de las averiguaciones y para contribuir a la eliminación de los factores de impunidad de casos de violaciones de derechos humanos. Tal como se indicará (*infra* párrs. 153, 154 y 163) en muchas ocasiones se encuentran relacionados con la gestión de funcionarios investigadores.

⁴⁹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.2 a) Mecanismos de designación, carrera y evaluación de fiscales.

⁵⁰ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁵¹ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 107.

⁵² Información recibida en diversas reuniones con organizaciones de la sociedad civil.

3. Control del funcionamiento y sistema disciplinario del Poder Judicial y del Ministerio Público

97. En adición a las críticas sobre la designación de funcionarios judiciales y fiscales, la Comisión observó que la desconfianza y falta de legitimidad de estas instituciones se extiende también a los mecanismos disciplinarios y de control de gestión legalmente establecidos⁵³.

98. La Comisión reconoce como un avance la posibilidad de consultar las decisiones judiciales en los sitios web oficiales de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional como un elemento importante para la publicidad de los procesos⁵⁴. Sin embargo, se tomó conocimiento de que, en general, los mecanismos de control interno y externo aún no se han implementado o no funcionan adecuadamente, pues en la práctica el desempeño de la administración de justicia no es medido a partir de estándares e indicadores de calidad, eficiencia y eficacia de los servicios prestados y no se conocen mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad sobre la gestión y desempeño de jueces y fiscales⁵⁵.

99. Es casi generalizada la percepción sobre la excesiva burocracia al interior del Consejo de la Judicatura, lo cual implica un despliegue presupuestario importante en desmedro de las demás instancias judiciales. Asimismo, se critica la falta de efectividad de su gestión en cuanto a la respuesta a las necesidades salariales y materiales de los funcionarios y los despachos, y con relación a la creación de juzgados en el sentido de que no responde a las necesidades de las diferentes áreas según su carga procesal⁵⁶.

100. Asimismo, en cuanto a las estadísticas y registros tanto del Ministerio Público como de las distintas instancias judiciales, como mecanismo de publicidad y control de su gestión, se observó que no se cuenta con sistemas de estadísticas regulares y unificados. Tampoco existe un registro estandarizado de las investigaciones penales pues los policías asignados

⁵³ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006, pág. 9.

⁵⁴ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁵⁵ Guía para la discusión. Coalición: La justicia que queremos. Red Participación y Justicia. Bolivia. 2006. Pág. 9; Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁵⁶ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; El poder judicial en la nueva Constitución. Propuesta de la Corte Suprema, Cortes de Distrito, Vocales y Jueces a la Asamblea Constituyente. 2006, págs. 10 y 11.

archivan actas de manera desorganizada lo que dificulta la actualización de datos y la obtención de información sobre el estado de las causas⁵⁷.

101. Por otra parte, se recibió información relacionada con la falta de efectividad de los procedimientos de control disciplinario de jueces y fiscales en el ejercicio de sus funciones. Con relación a los funcionarios judiciales, la Comisión observó que la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura es cuestionada tanto por la sociedad civil como por diversas instancias estatales, incluso del mismo Poder Judicial⁵⁸.

102. Un hecho que recibió fuerte crítica fue la declaratoria de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional de la destitución como sanción a la falta disciplinaria más grave. Según la interpretación de este Tribunal, la facultad de destitución es contraria al principio de inamovilidad que la Constitución reconoce a los jueces. En ese sentido, los jueces sólo podrían ser destituidos a través de sentencia penal condenatoria en firme y no en el marco de procesos disciplinarios.

103. La Comisión observó que en la práctica se ha generado confusión en el funcionamiento del Consejo de la Judicatura en cuanto a su potestad disciplinaria en aquellas faltas de la administración de justicia que no son delitos pero que sí constituyen faltas graves susceptibles de ser sancionadas mediante la destitución según la normativa vigente⁵⁹. Adicionalmente, preocupa a la Comisión que la acción penal sea el único medio para la separación del cargo de las personas que han cometido dichas faltas graves o que no cumplen con los estándares de idoneidad necesarios, pues se recibieron denuncias sobre la total inactividad del Ministerio Público en delitos relacionados con la administración de justicia, particularmente el delito de retardación de justicia que como se ha reiterado, es uno de los principales problemas que obstaculiza el acceso a ese servicio en Bolivia⁶⁰.

⁵⁷ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Pág. 61; Monitoreo de la calidad de la administración de justicia en el área penal. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Mayo de 2005. Pág. 55; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1.a) Infraestructura edilicia y apoyo tecnológico.

⁵⁸ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Informe sobre Evaluación del Funcionamiento del Consejo de la Judicatura en Bolivia; El poder judicial en la nueva Constitución. Propuesta de la Corte Suprema, Cortes de Distrito, Vocales y Jueces a la Asamblea Constituyente. 2006, págs. 10 y 11.

⁵⁹ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 105.

⁶⁰ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la

Continúa...

104. A nivel de Ministerio Público, la Comisión observó que aunque se han desplegado algunos esfuerzos como la creación del Consejo Nacional del Ministerio Público, la Inspectoría General del Ministerio Público y las Auditorías Internas, su implementación no ha logrado completarse, lo que ha generado que estos órganos funcionen de manera interina y/o *ad hoc* según sean las circunstancias⁶¹.

105. Asimismo, no obstante la Ley 2175 de 2001 Orgánica del Ministerio Público establece un sistema de jerarquía según el cual los fiscales de materia están supervisados por los fiscales de distrito y éstos a su vez por el Fiscal General de la República, en la práctica se limita a la presentación de un informe trimestral, sin que se conozcan causas disciplinarias contra dichos funcionarios, no obstante algunas investigaciones han indicado que los fiscales suelen presentar datos irreales en tales informes. Las pocas causas disciplinarias que se conocen avanzan muy lentamente dados los problemas institucionales del Ministerio Público ya mencionados, especialmente la inestabilidad y rotación de su personal durante años⁶².

106. La Comisión considera que uno de los aspectos fundamentales del acceso efectivo a la justicia, es la garantía de idoneidad de los funcionarios involucrados, tanto del Ministerio Público en casos de naturaleza penal, como judiciales en todos los casos. Esto debe lograrse mediante, además de reglas claras de ascenso en la carrera fiscal y judicial, el fortalecimiento de un sistema disciplinario que, en estricto cumplimiento de los extremos del debido proceso, ejerza un control sobre las faltas que cometan los operadores de justicia cuando a ellas sea imputable la obstaculización de las expectativas de justicia de los usuarios del sistema.

D. Implementación del sistema penal acusatorio

1. Aspectos generales

107. El 25 de marzo de 1999 se promulgó el Código de Procedimiento Penal vigente, el cual reformó el Código de 1973 y entró en vigor definitivamente y para todo el territorio nacional, el 31 de mayo de

...continuación

CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁶¹ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Pág. 58; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.2 a) Mecanismos de designación, carrera y evaluación de fiscales.

⁶² Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, págs. 56 - 60.

2001⁶³. Tal como se mencionó (*supra* párrs. 48 y 60), éste fue un cambio sustancial en el sistema judicial boliviano pues incorporó el sistema acusatorio al proceso penal.

108. Las principales líneas rectoras que permitieron el cambio, al menos en términos legales, de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, fueron: i) El control, independencia y dirección de la investigación de manera exclusiva por parte del Ministerio Público quedando el anterior juez de instrucción como un juez de garantías de derechos fundamentales; ii) El establecimiento del juicio oral y público con sentencia dictada en audiencia; iii) La creación de Tribunales de Sentencia integrados por dos jueces técnicos y tres jueces ciudadanos en causas por delitos de orden público con penas mayores a cuatro años; iv) La garantía de plazo razonable mediante la figura de extinción de la acción penal cuando la etapa preparatoria supere los 6 meses o cuando todo el proceso supere los 3 años sin que exista sentencia ejecutoriada; v) La incorporación de figuras de simplificación del proceso como el proceso abreviado, la extinción de la acción penal por resarcimiento del daño, el principio de oportunidad con control judicial, la conciliación y la suspensión condicional del proceso; y vi) La judicialización de la etapa de ejecución de pena⁶⁴.

109. Uno de los aspectos cuya implementación efectiva ha logrado verificarse es el relacionado con la publicidad de la sentencia en primera instancia y su lectura inmediata al finalizar el juicio oral y público. En la gran mayoría de los casos se efectúa de esta manera, y excepcionalmente se solicita un plazo máximo de 3 días para la redacción del texto⁶⁵.

110. Asimismo, la Comisión reconoce los esfuerzos en cuanto a la creación de juzgados para facilitar la implementación de la reforma, lo cual se ha visto reflejado en un aumento del 19% de los órganos competentes de la estructura judicial en materia penal, hasta septiembre de 2004⁶⁶.

111. El Código encomendó el proceso de implementación del nuevo sistema a dos entes: la Comisión Nacional de Implementación de la Reforma

⁶³ El Código estableció dos etapas para su entrada en vigor. La primera, el 31 de mayo de 2000 en cuanto a las medidas cautelares, las salidas alternativas al juicio y el régimen de prescripción, las cuales se aplicaron a las causas del anterior sistema. El 31 de mayo de 2004 debían estar liquidadas las causas anteriores, y en caso contrario quedarían extinguidas. La vigencia del Código en todo el territorio se estableció para el 31 de mayo de 2001.

⁶⁴ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Págs. 8 - 11; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 1. Lineamientos básicos de la reforma.

⁶⁵ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 112.

⁶⁶ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1. Los tribunales, estructura y organización.

Procesal Penal encargada de definir políticas y fiscalizar su cumplimiento; y el Comité Ejecutivo de Implementación encargado de ejecutar dichas políticas. Se conformó el Equipo Técnico de Implementación por ambos entes, cuyo plan tenía cuatro áreas de trabajo, a saber, la adecuación normativa, la difusión, la capacitación y la adecuación institucional⁶⁷.

112. De estas áreas de trabajo, la Comisión observó que la adecuación normativa ha tenido mayores y positivos resultados tales como la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público; la Ley de Ejecución Penal y Supervisión y su reglamento correspondiente; la Ley del Servicio Nacional de Defensa Pública; el Reglamento para la Administración de Bienes Incautados; la modificación de la Ley de Aduanas; la modificación del Código Tributario; el primer borrador de anteproyecto de ley orgánica de la Policía Nacional; el anteproyecto de ley de juicios de responsabilidades para altos dignatarios del Estado; y el anteproyecto de ley de articulación de la justicia comunitaria⁶⁸.

113. Asimismo, la Comisión reconoce y valora positivamente los recientes esfuerzos que se han realizado para superar las dificultades del proceso de implementación del sistema acusatorio. Se tomó conocimiento de iniciativas tales como la creación de una estructura organizacional de atención al público a través de Unidades de Recepción y Análisis de Causas para recibir denuncias, orientar al usuario y filtrar preliminarmente aquellas que no revistan carácter penal para determinar su remisión a unidades de solución temprana de causas o a las divisiones especializadas de investigación según corresponda.

114. También se recibió información sobre la reciente creación de Centrales de Notificaciones y Depósitos de Evidencias, así como la intención de adoptar medidas para incrementar la protección a las víctimas, testigos e incluso a los mismos funcionarios del Ministerio Público que se encuentran encargados del impulso de causas complejas que puedan ponerlos en riesgo. La Comisión espera que se adopten todas las medidas presupuestarias y de recursos humanos necesarias para que estas importantes iniciativas puedan concretarse en el corto plazo.

115. Por otra parte, la Comisión recibe con satisfacción el impacto positivo que la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal ha tenido en cuanto a la amplia disminución de las detenciones arbitrarias y abusos policiales durante los arrestos⁶⁹.

⁶⁷ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, págs. 32 – 33.

⁶⁸ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 33.

⁶⁹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 4.2. El control sobre el desempeño policial en el marco del proceso penal.

116. No obstante lo anterior, la mayoría de las áreas de implementación de la reforma se encuentran aún en proceso con serias falencias institucionales y operativas que estarían obstaculizando la obtención de los resultados esperados y que se encontrarían exacerbando los problemas históricos de impunidad y falta de acceso a la justicia en Bolivia.

2. Problemas identificados

117. En términos generales se recibió información sobre la falta de adecuación institucional por la ausencia de capacitación, infraestructura, apoyo técnico y estabilidad del personal, y por la distribución inequitativa de las causas en los distintos juzgados y tribunales⁷⁰.

118. La Comisión tomó conocimiento de que una de las mayores debilidades del Ministerio Público es la disparidad y falta de coordinación en cuanto a los criterios de persecución penal, así como la inoperancia de controles sobre el desempeño de los fiscales, situaciones que generan una excesiva autonomía de gestión a nivel distrital e incluso individual por parte de los fiscales de materia, especialmente en cuanto al rechazo de denuncias, la priorización de causas a investigarse en la etapa preparatoria, la aplicación de las salidas alternativas, la aplicación del criterio de oportunidad, la selección de casos para ser llevados a juicios orales y los parámetros para la asignación de fiscales en las divisiones según la clase de delitos⁷¹.

119. Tal como se mencionó (*supra* párr. 108), uno de los cambios estructurales de la reforma se relaciona con el establecimiento de la dirección de la investigación en cabeza del Ministerio Público de manera exclusiva. Sin embargo, se observó que en la práctica no se ha logrado la implementación efectiva de tan importante cambio⁷². En respuesta a esta situación se firmó un Convenio de Cooperación Institucional y se elaboró el “Manual de Actuaciones que deben realizar el Fiscal y el Policía durante la etapa investigativa”, sin embargo, se denuncia que la policía continúa actuando como si tuviera el control y la dirección de la investigación antes de remitir el caso al fiscal, reconociendo la estrategia investigativa que determina su superior jerárquico dentro de la institución policial y no así la dictada por el fiscal correspondiente,

⁷⁰ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Págs. 34 - 35; Monitoreo de la calidad de la administración de justicia en el área penal. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Mayo de 2005. Pág. 54; La reforma procesal penal: Un proceso, varias visiones. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Abril de 2004, pág. 39.

⁷¹ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, págs. 48 y 60.

⁷² Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.2. e) La relación con la policía y el manejo de los casos.

la cual, la mayoría de las veces consiste en formatos preestablecidos que no obedecen a las particularidades de cada caso⁷³.

120. Esta situación, además de desconocer el espíritu de la reforma, se constituye en un factor de impunidad, dadas las falencias en el funcionamiento de la llamada “policía de investigación” especialmente en lo relacionado con la custodia e inalterabilidad de las evidencias⁷⁴.

121. Con relación a los mecanismos de terminación prematura de los procesos, es importante mencionar que la aplicación de la figura del sobreseimiento no tiene ningún tipo de control judicial y que la única forma de impugnarla es a través de recurso ante el fiscal superior en jerarquía. Este aspecto inquieta a la Comisión dado que una de las mayores denuncias en la implementación del sistema acusatorio es el hecho de que las investigaciones no se llevan a cabo de manera diligente lo que se encuentra reflejado en el importante incremento del índice de casos archivados, rechazados y sobreseídos sin mayor motivación, llegando a ser más del 70% de las denuncias recibidas⁷⁵.

122. La Comisión estima preocupante el hecho de que el fiscal debe hacer el filtro de todas las denuncias ocupando la mayoría de su tiempo en ello y no en la conducción y dirección de las investigaciones que tiene a su cargo. Asimismo, resulta cuestionable el hecho de que la mayoría de los rechazos se determinan cuando ha vencido el plazo de 6 meses de la investigación, incluso cuando el motivo del rechazo es que los hechos no revisten carácter penal y cuando opera en base a “criterios sumamente obvios que no requerían mayor análisis”⁷⁶. Esto, en la práctica, resulta en los largos períodos de inactividad de los fiscales en los demás casos a su cargo⁷⁷.

123. En cuanto a la etapa de juicio, la Comisión tomó conocimiento de diversas falencias que tienen repercusión directa en el cumplimiento de los

⁷³ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, págs. 62 y 63.

⁷⁴ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 61.

⁷⁵ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Pág. 55 y 56; Monitoreo de la calidad de la administración de justicia en el área penal. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Mayo de 2005, pág. 53.

⁷⁶ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 4.3. La duración del proceso penal.

⁷⁷ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 55.

plazos procesales y en las posibilidades reales de que se lleven a cabo las audiencias públicas en los términos legales. Entre ellas se encuentra la falta de coordinación entre las centrales de notificaciones y los jueces y tribunales. En la práctica, dada la carencia de funcionarios notificadores, se efectúan las citaciones entre 24 y 48 horas antes de celebrarse la actuación procesal respectiva, generando dificultades en las diversas instancias, especialmente la notificación de jurados, lo que implica la suspensión reiterada de audiencias⁷⁸, con el agravante de que no existen criterios uniformes entre las distintas unidades jurisdiccionales dentro del mismo distrito para su fijación⁷⁹.

124. Los juzgados, a diferencia de los tribunales de sentencia, no cuentan con salas de audiencia y utilizan los despachos para celebrarlas. Ello implica que no cuentan con un sistema de grabación y que el registro es llevado por el secretario que utiliza su propia grabadora portátil⁸⁰.

125. Asimismo, se observó que aunque en general, la opinión pública percibe como un mecanismo de democratización de la justicia la participación de ciudadanos como jueces para conformar los tribunales mixtos, su implementación se ha visto obstaculizada pues los registros electorales que se envían a las Cortes de Distrito para el sorteo de dichos jueces, se encuentran desactualizados generando dificultades en cuanto a la ubicación de los seleccionados⁸¹. Otro de los aspectos que se denuncian es la insatisfacción de los mismos jueces ciudadanos porque la información que se les proporciona

⁷⁸ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 34; Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Monitoreo de la calidad de la administración de justicia en el área penal. Ciudadanos Trabajando por la Justicia. USAID. Compañeros de las Américas. Mayo de 2005, pág. 56; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección: Conclusiones. Los tribunales.

⁷⁹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1 e) La agenda judicial y los desafíos de la oralidad: gestión de audiencias preliminares y juicios.

⁸⁰ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Pág. 41; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1 a) Infraestructura edilicia y apoyo tecnológico.

⁸¹ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 37; Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1 f) Jueces ciudadanos.

para el conocimiento del caso, no es suficiente⁸². La Comisión resalta que estas figuras deben ser reguladas y aplicadas de manera tal que no constituyan desconocimiento de ninguno de los extremos del debido proceso consagrados en el artículo 8 de la Convención Americana.

126. En cuanto a los recursos, la Comisión fue informada de que la distribución de los jueces encargados de resolverlos es desproporcionada. Los mayores avances se han dado hasta la primera instancia, pues el sistema de recursos genera mayor congestión en el proceso penal. La percepción generalizada en cuanto a los recursos es que son inaccesibles y que sólo las personas con capacidad económica pueden impugnar las decisiones dado que la Defensa Pública no cuenta con un sistema de gestión de casos ante la Corte Suprema de Justicia⁸³.

127. Un tema a resaltar es el relacionado con la duración de la investigación y de todo el proceso penal, que según la reforma no puede exceder de 6 meses la primera y de 3 años el segundo. No obstante esta norma, la Comisión observó que tras algunas decisiones del Tribunal Constitucional sobre la aplicación de la figura de extinción de la acción penal por desconocimiento de dichos plazos, se generó una profunda confusión por parte de litigantes, defensores, fiscales e incluso de operadores de justicia de menor rango, pues en opinión de la mayoría, las decisiones crearon vacíos en cuanto a ciertos temas que han quedado bajo la discrecionalidad de los jueces⁸⁴.

128. Por un lado, este Tribunal interpretó la norma en el sentido de que el plazo de 6 meses debía contarse a partir del momento en el cual se había notificado la imputación formal, lo que en la práctica habría extendido de manera indefinida el plazo en casos de varias y consecutivas imputaciones. Sobre esto, habría un vacío en cuanto al control sobre del tiempo que debe tardar el fiscal en evaluar las actuaciones preliminares y emitir el acto de imputación⁸⁵.

⁸² Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1 f) Jueces ciudadanos. Nota al pie 19.

⁸³ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁸⁴ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 4.3. La duración del proceso penal.

⁸⁵ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Pág. 157; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 4.3. La duración del proceso penal.

129. Por otra parte, el mismo Tribunal determinó que el plazo de 3 años de duración máxima del proceso penal desde el primer acto de investigación, entendiéndose por éste “la primera sindicación en sede judicial o administrativa”⁸⁶, no opera de manera automática y absoluta, pues debe analizarse caso por caso teniendo en cuenta la actuación del procesado.

130. La Comisión considera preocupante la decisión de interpretación que sobre este tema emitió el Tribunal Constitucional en el sentido de que no hay lesión al derecho a la resolución del proceso en un plazo razonable “cuando a consecuencia del uso de los distintos medios de defensa y recursos que el sistema legal le dispensa; el imputado, por un exceso de previsión, provoca la dilación del proceso, quien –dada la capacidad de previsión inherente a todo ser humano- asume las consecuencias de sus actos; no correspondiendo en tal circunstancia la extinción de la acción penal”⁸⁷. En efecto, esta interpretación ha generado la desestimación sistemática de las solicitudes de extinción de la causa sobre la base de la interposición de los recursos legales por parte de la defensa como un acto de dilación imputable a los procesados⁸⁸.

131. Con independencia de si el plazo de 3 años de duración de un proceso penal constituye un plazo razonable en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana - situación que debe ser analizada en cada caso según los criterios reiterados por la Corte Interamericana⁸⁹ - es necesario enfatizar que en virtud del artículo 8.2 h) del mismo instrumento, el derecho a impugnar las decisiones desfavorables, constituye una de las garantías judiciales mínimas a ser respetadas por los Estados, y bajo ninguna circunstancia puede ser entendida como una forma de dilación indebida del proceso con la consecuencia jurídica de impedir la aplicación de los mecanismos que la ley consagra para proteger a los imputados del retardo procesal.

132. Lo anterior adquiere especial relevancia en Bolivia dado que tal como fue verificado por la Comisión, éste es el mayor problema que aqueja al sistema de administración de justicia y se hace extensivo a la Corte Suprema de Justicia en los casos del anterior sistema de enjuiciamiento penal. El modelo de

⁸⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia 0033 de 2006.

⁸⁷ Tribunal Constitucional. Auto Constitucional 0079/2004-ECA. 29 de septiembre de 2004.

⁸⁸ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁸⁹ Los criterios que la Corte ha tenido en cuenta para la determinación de la razonabilidad del plazos de los procesos son: la complejidad del asunto, la actuación de las autoridades correspondientes y la actuación del interesado, cuya pertinencia debe ser analizada caso por caso. En tal sentido ver: Corte I.D.H., *Caso La Cantuta*. Sentencia sobre fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162. Párr. 149; Corte I.D.H., *Caso Vargas Areco*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155. Párr. 102; Corte I.D.H., *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 196.

transición señalaba que las causas bajo la anterior normativa debían concluir en un plazo máximo de 5 años, es decir, hasta mayo de 2004. La Corte Suprema de Justicia emitió un informe en septiembre de 2003 indicando que tenía 4000 causas pendientes dado que no existía la capacidad presupuestaria para resolverlas pues en su opinión, el sistema acusatorio no fue adoptado con el soporte económico que su implementación requería. En todo caso esta parte de la norma fue declarada inconstitucional sin que hasta la fecha se observen avances en la resolución de casos bajo el anterior sistema⁹⁰.

133. Por el contrario, preocupa a la Comisión que las cifras más recientes en cuanto a la relación de casos ingresados y resueltos, evidencian que continúa represándose un altísimo número de causas por el reiterado incumplimiento de los plazos procesales, tanto en la etapa de investigación como en la de juicio⁹¹. Por citar algunos ejemplos, entre enero de 2003 y septiembre de 2004 ingresaron a los juzgados cautelares 13.842 causas y fueron resueltas 422; ingresaron a los juzgados de sentencia 2.339 causas y 125 fueron resueltas; e ingresaron a los tribunales de sentencia 757 causas y 112 fueron resueltas⁹².

134. Asimismo se recibió información en virtud de la cual los recursos constitucionales relacionados con el proceso penal tales como el *habeas corpus* y el amparo que después de decididos deben ser elevados en consulta al Tribunal Constitucional, son resueltos por éste en plazos superiores a 9 meses⁹³.

135. Con relación a las garantías del debido proceso, la Comisión tomó conocimiento de algunas irregularidades en las diferentes etapas. Por un lado, en cuanto a las dificultades que encuentran los Defensores Públicos para mantener una entrevista en privado con los sindicados⁹⁴, y por otro, en el sentido de que los interrogatorios son llevados a cabo en ausencia del fiscal respectivo y del defensor de oficio, quienes se limitan a hacer acto de presencia al inicio de la diligencia y a firmar el acta al final de la misma. Por otra parte, se

⁹⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia Constitucional 101 de 2004; Durante encuentros con algunos miembros de las Altas Cortes del Estado logró determinarse que la congestión procesal con relación a causas del anterior sistema procesal penal, es endémica y no se vislumbran mayores cambios a futuro dada la deficiencia presupuestaria y el constante ingreso de casos nuevos.

⁹¹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1. Los tribunales. Estructura y organización.

⁹² Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.1. Los tribunales. Estructura y organización.

⁹³ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Acceso a la Justicia. Centro de Estudios sobre Justicia y Participación. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

⁹⁴ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.3 i) La relación con la policía, el derecho a una entrevista privada y el control de los abusos policiales.

recibió información según la cual, para suplir las deficiencias de la institución de la Defensoría Pública cuando el titular del caso no se hace presente, se convoca a cualquier abogado disponible en el “foro” para que asuma la defensa del imputado sin tener ningún conocimiento de su caso⁹⁵.

136. En adición a estas prácticas, la Comisión fue informada de que el interrogatorio continúa siendo netamente inquisitivo, con preguntas incriminatorias, sugestivas y capciosas. A pesar de estas anomalías que van en desmedro del derecho de defensa del imputado, su declaración sigue constituyendo un medio de prueba fundamental en la investigación que realiza la policía, especialmente en sustento de la solicitud de aplicación de medidas cautelares como la detención preventiva⁹⁶.

137. Otro aspecto observado por la Comisión es que tanto en los fiscales como en los policías investigadores, se mantiene arraigado el concepto de “secreto sumarial”, situación que dificulta al acceso de los defensores a los expedientes bajo la excusa de que en ellos consta la estrategia de una posible acusación. En la práctica generalmente el defensor tiene la posibilidad de solicitar al juez el acceso a la información en la audiencia sobre medidas cautelares⁹⁷.

138. Finalmente, la Comisión reconoce que con respecto a las víctimas, el nuevo Código de Procedimiento Penal y la Ley del Ministerio Público incorporaron importantes cambios tales como el derecho a ser informadas del avance del procedimiento aunque no actúen como querellantes; la potestad de ejercer sus derechos y ser representadas por organizaciones en diversas circunstancias; y la posibilidad de decidir entre la vía penal o civil para hacer valer la reparación, bajo un procedimiento expedito en la primera vía⁹⁸.

139. No obstante lo anterior, no se observaron cambios relevantes en la práctica. Por ejemplo, aún no se han implementado iniciativas tales como el programa permanente de protección a testigos, víctimas y funcionarios,

⁹⁵ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 116.

⁹⁶ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 117.

⁹⁷ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 116.

⁹⁸ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 8.

contemplado en la Ley del Ministerio Público⁹⁹. Esto ha mantenido la vigencia de las problemáticas históricas que afectan los derechos de las víctimas tales como la excesiva formalidad a la que se condiciona su participación; la ausencia de reconocimiento del fiscal de sus opiniones e intervenciones; y en general, las circunstancias de revictimización en las distintas instancias. Otro problema en perjuicio de las víctimas es el resultante del alto número de rechazos durante la investigación preliminar en el sentido de que, dado que los fiscales no dan directrices para la investigación, las víctimas deben promoverla y procurar la obtención de prueba si quieren continuar con el proceso como querellantes¹⁰⁰.

3. Defensa Pública

140. La institución de la Defensa Pública ha sido una de las más cuestionadas por parte de diversos sectores del Estado, incluyendo instituciones estatales que deben trabajar conjuntamente con ella, así como de la sociedad civil. La Comisión considera que la Ley 2496 de 2003 mediante la cual se creó el Servicio Nacional de la Defensa Pública como institución descentralizada dependiente del Poder Ejecutivo, constituye un primer paso para el fortalecimiento de una entidad que tiene un rol fundamental en el deber estatal de garantizar la defensa técnica de los procesados que no cuentan con recursos económicos para sufragarla. Entre los aspectos a resaltar de esta normativa se encuentran: la creación de un sistema de carrera administrativa y selección de personal para despolitizar el sistema; el establecimiento de mayores controles disciplinarios a la labor de los defensores públicos; la posibilidad de que el usuario presente reclamos sobre el servicio; y la cobertura del mismo a las primeras diligencias en la policía¹⁰¹.

141. Según se informó a la Comisión, continúan coexistiendo este sistema y la anterior defensa de oficio dependiente del Poder Judicial criticada durante años por la percepción de que se trataba de “abogados puestos como meros convalidadores de los procedimientos” que ofrecían una defensa técnica deficiente¹⁰².

⁹⁹ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 119.

¹⁰⁰ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.2 i) La situación actual.

¹⁰¹ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004. Pág. 115; Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.3 i) La relación con la policía, el derecho a una entrevista privada y el control de los abusos policiales.

¹⁰² Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.3 La defensa pública: organización y estructura institucional. Nota al pie 65.

142. La Comisión observó con preocupación la persistencia de serias falencias institucionales en la implementación efectiva de la norma del Servicio de Defensa Pública, en su mayoría generadas por la reducida asignación presupuestaria a la entidad. Se tomó conocimiento por ejemplo de que en el año 2004 Bolivia contó con un total de 56 defensores públicos, es decir, un promedio de 0.8 cada 100.000 habitantes. Esta situación necesariamente erosiona la posibilidad de obtener una defensa efectiva dada la excesiva carga de procesos en cabeza de una sola persona¹⁰³. Actualmente la Defensa Pública cuenta con 73 defensores en todo el país y desde 2005 quedó suspendido el servicio de la Defensa Pública Rural que abarcaba aproximadamente a 30 localidades¹⁰⁴.

143. En consideración de la Comisión, esto se ve reflejado en el alto número de denuncias sobre la efectividad del servicio. Las principales quejas de la actuación de los defensores públicos sobre las cuales la Comisión tuvo conocimiento se encuentran relacionadas con la mala calidad de la defensa; la demora en la presentación de los memoriales; la falta de orientación jurídica al procesado; y el hecho de que el mismo defensor le recomienda sistemáticamente al imputado que se acoja a la figura de confesión para ser sometido a un proceso abreviado¹⁰⁵.

144. Las perspectivas a futuro tampoco parecen ser promisorias. Según la Comisión tomó conocimiento, desde la misma dirección de la institución se dijo que el presupuesto se encuentra destinado a “llegar a las provincias más pobladas con asiento judicial para poder cubrir un 25% de la estructura judicial (...) el 100 % definitivamente va a ser difícil de atender solo por el Estado”¹⁰⁶. Efectivamente, según la cifra más reciente, la Defensa Pública abarca 126 órganos jurisdiccionales de un total de 343¹⁰⁷.

145. La Comisión reitera que un servicio de defensa pública efectiva es una condición necesaria para mejorar el acceso a la justicia de los

¹⁰³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Reporte de Justicia. 2004 – 2005. Capítulo Bolivia. Disponible en: <http://www.cejamerica.org/reporte/>. Visita realizada el 11 de marzo de 2007.

¹⁰⁴ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Citando a: Informe Institucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública, 2005, pág. 21.

¹⁰⁵ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, pág. 119.

¹⁰⁶ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. 2.3 La defensa pública: organización y estructura institucional. Citando entrevista con la entonces Directora del Servicio Nacional de Defensa Pública.

¹⁰⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Informe: Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. 2006. Sección 2.3 f) Volumen de casos atendidos y cobertura territorial.

ciudadanos¹⁰⁸ y espera que en el corto plazo se adopten las medidas necesarias para la implementación completa del servicio a nivel nacional.

E. Factores de impunidad en casos de graves violaciones de derechos humanos

146. La Comisión considera que cada una de las problemáticas esbozadas en la presente sección del informe, permiten afirmar que algunos de los problemas endémicos en Bolivia son la falta de acceso a la justicia, y la ausencia de garantías de independencia e imparcialidad de algunos sectores del Ministerio Público y del Poder Judicial. Estos son presupuestos fundamentales de la lucha contra la impunidad como una de las obligaciones internacionales del Estado boliviano frente a las personas sujetas a su jurisdicción que han sido víctima de violaciones de derechos humanos.

147. Dada la gravedad así como su trascendencia para la sociedad boliviana, la Comisión ha dado especial seguimiento a la forma como el Estado boliviano ha abordado las investigaciones de lamentables hechos de violaciones de derechos humanos, tales como las desapariciones forzadas cometidas durante los gobiernos dictatoriales entre 1964 y 1982, así como la excesiva represión policial y/o militar a diversas movilizaciones sociales en el marco de gobiernos democráticos. Las irregularidades que se han presentado en estos casos emblemáticos permiten estructurar un panorama de los principales obstáculos con los que se encuentran las víctimas y/o sus familiares en su reivindicación de verdad, justicia y reparación en Bolivia.

1. Impunidad en casos de desapariciones forzadas

148. Con relación a las desapariciones forzadas, la Comisión ha venido siguiendo las medidas adoptadas por el Estado para cumplir con su deber de investigar de oficio estos lamentables hechos, encontrar los restos de las víctimas y sancionar a los responsables. Durante la visita se pudo constatar que los avances en esta materia son precarios. En efecto, la Comisión ha verificado que no obstante se creó en 1982 la Comisión Nacional de Investigación de Ciudadanos Desaparecidos Forzados, esta iniciativa no tuvo mayores resultados dado que fue disuelta en 1984.

149. Tan sólo hasta el año 2003 se creó el Consejo Interinstitucional para el Esclarecimiento de Desaparecidos Forzados¹⁰⁹, sin embargo, la Comisión tomó conocimiento de que éste empezó a funcionar formalmente en agosto de 2005 y que aún no ha logrado consolidarse. Tal como está regulado, este Consejo incluye representantes de familiares de ciudadanos desaparecidos, y según informó el Estado, los avances que ha alcanzado pueden resumirse en la

¹⁰⁸ CIDH. *Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*. 2003, párr. 81.

¹⁰⁹ Mediante Decreto Supremo 27.089 de 2003.

representación ante instancias judiciales en el reclamo del “pronto trámite” de los casos; la incorporación de la Fiscalía General de la República como miembro activo del Consejo; y la asignación de una “modesta” partida presupuestaria para la búsqueda de los restos.

150. Aunque se iniciaron algunos procesos penales como consecuencia de la investigación realizada por la primera Comisión de Investigación, la Comisión pudo constatar que pasados más de 20 años desde su inicio, las perspectivas de justicia son muy pocas.

151. De la información recibida por el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la República, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema y algunos familiares de víctimas de desapariciones, la Comisión pudo identificar las causas más recurrentes que han obstaculizado la obtención de justicia en estos casos.

152. Por un lado, se tomó conocimiento de la falta de colaboración interinstitucional¹¹⁰, particularmente entre el Ministerio Público y la Institución de las Fuerzas Armadas. Entre las mismas autoridades estatales se tiene la percepción de que los cuerpos de seguridad del Estado encubren a sus funcionarios a través de mecanismos tales como la remisión de información incompleta y/o equivocada, la dilación excesiva en la respuesta de solicitudes de información, y la falta de comparecencia a las diligencias correspondientes.

153. También se recibieron denuncias con respecto a la actitud pasiva de los funcionarios encargados de la investigación, las irregularidades por ellos cometidas en las mínimas gestiones de recabación de prueba por ellos iniciadas, así como en la valoración de las posibles líneas de investigación y obtención de prueba sugeridas por los familiares de las víctimas.

154. Otro aspecto preocupante informado a la Comisión por parte del Ministerio Público, es el relacionado con algunas falencias, incluso recientes, en cuanto a las medidas adoptadas para la búsqueda de restos mortales de personas desaparecidas. En efecto, la misma entidad informó a la Comisión que en un lugar en el cual existían fuertes indicios de que se encontraban algunos restos, se utilizó una retroexcavadora para inspeccionar la zona por parte de personal no especializado en la materia y sin seguir ningún protocolo al respecto.

155. Asimismo la Comisión ha observado con preocupación las continuas remisiones de los casos entre jueces causadas por impedimentos, recusaciones e inhibiciones. Un caso emblemático de esta práctica es el de

¹¹⁰ Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004, págs. 63 – 65.

José Carlos Trujillo Oroza¹¹¹, en el cual se han presentado casi 40 cambios de juzgado instructor, llegando al extremo de otorgar competencia a un juez de naturaleza civil ante la ausencia de más jueces penales.

156. Todos los anteriores factores de impunidad se encuentran exacerbados por la ausencia de un sistema disciplinario fuerte y la falta de implementación de los mecanismos de control de la actuación de los funcionarios del Ministerio Público y de los operadores judiciales en eventos perpetuadores de la impunidad como los que han sido descritos en esta sección.

157. La Comisión tomó nota de la reciente tipificación del delito de desaparición forzada mediante ley publicada el 21 de enero de 2006. Con respecto al texto de dicha tipificación, la Comisión recuerda al Estado boliviano que la desaparición forzada constituye una violación de derechos humanos múltiple y continuada¹¹² y que la indeterminación sobre el paradero de los restos de las víctimas, el desconocimiento sobre las circunstancias en las cuales se llevó a cabo la desaparición, así como la ausencia de identificación y sanción de todos los responsables, perpetúan la violación y la hacen actual y extensiva a los familiares de las víctimas. En este sentido, la impunidad constituye una fuente de responsabilidad internacional del Estado en el marco de las obligaciones convencionales de garantizar los derechos humanos mediante la investigación y sanción de las mismas.

2. Impunidad en casos de represión policial y/o militar excesiva en movilizaciones sociales

158. La Comisión también ha seguido de cerca los actos de represión policial y militar excesiva en el marco de movilizaciones sociales en las cuales han resultado centenares de personas muertas y heridas. Se observó que de estos eventos, los que ocupan mayormente la opinión pública son los sucedidos en el marco de las protestas sociales denominadas “la guerra del agua” en abril de 2000; la protesta por la inclusión de impuestos en febrero de 2003; y “la guerra del gas” u “octubre negro” entre septiembre y octubre de 2003, brevemente esbozados (*supra* párrs. 15 -21).

159. El uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de seguridad y sus consecuencias frente a la privación arbitraria de la vida y las afectaciones a

¹¹¹ Decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia de 26 de enero de 2000, tras el reconocimiento de responsabilidad del Estado de Bolivia. Este Tribunal se encuentra supervisando el cumplimiento de la sentencia y, particularmente, sobre la obligación de encontrar los restos mortales de la víctima y sancionar a los responsables, se señaló en resolución de 12 de septiembre de 2005, que aún se encuentran pendientes de cumplimiento y que el Estado no ha aportado la información suficiente al respecto.

¹¹² Corte. I.D.H. *Caso 19 Comerciantes*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109; *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párrs. 128 y 129; *Caso Blake*. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36, párr. 65.

la integridad personal, constituyen delitos de acción pública que deben ser investigados de oficio por los Estados para identificar a los responsables, imponer las sanciones penales y de otra naturaleza a que haya lugar, así como el establecimiento de una reparación adecuada a las víctimas y/o sus familiares.

160. Entre los factores de impunidad de estas violaciones de derechos humanos, se encuentran, en similar sentido a lo señalado frente a las desapariciones forzadas, la ausencia de coordinación y especialmente la obstaculización tanto a nivel de las instituciones de seguridad del Estado como de los funcionarios involucrados individualmente.

161. Un ejemplo de esta situación es el caso de Ana Colque Quispe quien murió durante las jornadas de violencia de febrero de 2003. Un grupo de organizaciones no gubernamentales conformó una comisión para el seguimiento del caso en el cual su madre presentó querrela penal, encontrándose con la falta de cooperación especialmente por parte del ejército. Según denunció la querellante, esta institución se negó a suministrar copias de la información proporcionada por los militares que participaron en los hechos del 13 de febrero de 2003, bajo el argumento de que dicha documentación era "secreto inviolable"¹¹³.

162. Esto fue confirmado por autoridades del Ministerio Público. El anterior Fiscal General de la República afirmó que entre los obstáculos que entorpecen el desarrollo de las investigaciones de los actos de violencia de febrero y octubre de 2003, se encuentra que los altos mandos militares, no obstante se levantó el secreto militar, han sido renuentes a presentarse ante la Fiscalía para rendir declaraciones que pueden contribuir positivamente al esclarecimiento de los hechos¹¹⁴.

163. Por otra parte, las falencias en la recabación de la evidencia y el tiempo transcurrido sin que se hubieran practicado pruebas fundamentales constituyen obstáculos en el avance de las investigaciones. Así por ejemplo, en marzo de 2003 en entrevistas sostenidas con Amnistía Internacional, los fiscales de conocimiento de los hechos manifestaron su preocupación por la falta de recursos para llevar adelante su labor, las dificultades con respecto a algunas autopsias y la recolección de evidencia dado que los cadáveres habían sido recogidos o movidos del lugar¹¹⁵.

164. Otro aspecto que la Comisión considera como un factor de impunidad es que la investigación de los hechos de abril de 2000 fue

¹¹³ Amnistía Internacional. Bolivia. Crisis y Justicia: Jornadas de Violencia en febrero y octubre de 2003. Publicación de noviembre de 2004.

¹¹⁴ Informe de Gestión del Fiscal General de la República en funciones desde diciembre de 2004 hasta octubre de 2006. Pedro Gareca.

¹¹⁵ Amnistía Internacional. Bolivia. Crisis y Justicia: Jornadas de Violencia en febrero y octubre de 2003. Publicación de noviembre de 2004.

adelantada por la justicia penal militar, en la cual los militares involucrados fueron absueltos. Asimismo, los hechos de febrero de 2003 fueron remitidos durante un tiempo a la justicia penal militar, dado que los imputados eran 4 militares en servicio activo. La Comisión recibió con satisfacción la sentencia del Tribunal Constitucional mediante la cual declaró procedente un recurso de amparo sobre la competencia de la justicia penal militar en estos casos bajo el fundamento de que los delitos cometidos por los militares tenían que ser conocidos por los jueces ordinarios, pues aunque son miembros de las Fuerzas Armadas, no se trata de un delito de función que afectó bienes jurídicos militares, sino un delito común que implicó violación de derechos humanos¹¹⁶.

165. No obstante, la Comisión considera preocupante el hecho de que la anterior decisión generó un fuerte rechazo por parte de las Fuerzas Armadas, institución que llegó a dar una orden de confinamiento de las tropas en sus cuarteles. Aunque esta orden fue levantada tras una reunión del alto mando militar con el entonces Presidente de la República Carlos Mesa Gisbert, se promovieron otros mecanismos para que los funcionarios pudieran evadir el juicio ordinario.

166. Las Fuerzas Armadas presentaron una demanda de rectificación de la resolución del Tribunal Constitucional, la cual fue rechazada por esta instancia. Asimismo, elaboraron un proyecto de ley interpretativa del artículo 209 de la Constitución Política¹¹⁷ en el sentido de que quedara claramente establecido que el ejercicio de la potestad jurisdiccional militar o los asuntos de su competencia corresponden exclusivamente a los órganos judiciales militares, así como el respeto que debe garantizarse a la independencia de los órganos que ejercen la jurisdicción militar.

167. La Comisión reitera la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano en el sentido de que la jurisdicción penal militar es de alcance restrictivo y que su aplicación debe limitarse exclusivamente a funcionarios en servicio activo que cometan delitos que afecten bienes jurídicos de naturaleza

¹¹⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia Constitucional 0664 de 2004-R. Los dos fundamentos de la decisión fueron los siguientes. El primero relacionado con la limitación de la justicia penal militar a los delitos de función, los cuales definió como aquellos en los cuales concurren los siguientes elementos: i) que el bien jurídico sea militar; ii) que el delito se encuentre previsto en la legislación penal militar; y iii) que exista un nexo de causalidad entre la función encomendada y el delito cometido, entendiéndose que la tarea ordenada constituye en sí misma un desarrollo legítimo de la misión encomendada a las Fuerzas Armadas. Y el segundo, con respecto al límite constitucional en el sentido de la prohibición absoluta de que la justicia penal militar tenga conocimiento de violaciones de derechos humanos.

¹¹⁷ Constitución Política de Bolivia. Artículo 209: "La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por Ley".

militar, excluyendo de manera absoluta el conocimiento de violaciones de derechos humanos y el juzgamiento de civiles¹¹⁸.

168. Sobre este último punto, aunque la Comisión reconoce el avance que sobre el tema se dio con la decisión del Tribunal Constitucional, aún se encuentran vigentes algunas disposiciones de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas¹¹⁹, de la Ley Orgánica de Justicia Militar¹²⁰ y del Código Penal Militar¹²¹, en virtud de las cuales no se encontraría excluido el posible juzgamiento de civiles cuando éstos cometan “delitos de naturaleza militar”. La Constitución Política tampoco es clara al respecto, dado que la garantía del artículo 34 se limita a indicar que “los que vulneren derechos y garantías constitucionales quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria”. En tal sentido, la Comisión recuerda al Estado boliviano que en la aplicación de la justicia penal militar, tanto en estos hechos de represiones sociales, como en hechos de cualquier naturaleza, deben observarse los estándares internacionales sobre la materia en cuanto a garantías de independencia, imparcialidad y juez natural.

169. Un tema que tiene especial relevancia en los procesos de investigación de estos hechos de violencia policial y militar, lo constituyen los llamados “juicios de responsabilidades”, mediante los cuales deben ser perseguidos y enjuiciados altos funcionarios del Estado, incluyendo al Presidente de la República y sus Ministros. La Comisión observó que este ha sido un tema de especial trascendencia pública, dado que el Ex – Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y su gabinete ministerial al momento de los hechos de octubre de 2003, están siendo investigados bajo esta figura.

170. La Comisión notó que hay lagunas legales en cuanto a los procedimientos que deben llevarse a cabo en el marco de estos juicios. Según se informó, no obstante las Leyes 2445 y 2623 regulan la materia, hay un

¹¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 126; *Caso Las Palmeras*, Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 51; *Caso Cantoral Benavides*, Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 113; y *Caso Durand y Ugarte*, Sentencia de 16 de agosto de 2002. Serie C No. 68, párr. 117; CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú* (OEA/Ser.L/V/II.106), 2 de junio de 2000, entre otros.

¹¹⁹ Artículo 26: “la administración de justicia militar, se ejerce a nombre de la Nación, por las autoridades, tribunales y jueces establecidos en los códigos militares y la presente ley”; Artículo 21.1: “los tribunales militares forman parte de la estructura orgánica de las fuerzas armadas, son independientes y autónomos en la administración de justicia. Su organización, funcionamiento y procedimientos son de carácter permanente y están determinados por sus códigos y leyes militares”.

¹²⁰ Artículo 10: “Están sujetos a la jurisdicción militar los bolivianos y extranjeros, en razón de los delitos que afecten a materias militares y del lugar en que se los cometa y que se hallen determinados y sancionados por el Código Penal Militar y leyes especiales”.

¹²¹ Artículo 1: “Este Código se aplicará a: (...) 2. los delitos cometidos por nacionales y extranjeros que sin ser miembros de las Fuerzas Armadas, afecten materias y lugares militares”.

vacío frente a cuales autoridades del Ejecutivo pueden ser llevadas a juicio bajo esta modalidad, y sobre los mecanismos de notificación.

171. La aplicación de esta figura a los hechos de violencia policial y militar no ha sido uniforme. En efecto, no se autorizó el inicio del procedimiento por los hechos de febrero de 2003 y sí se autorizó para los hechos de octubre de 2003. Con respecto a estos últimos, no se ha podido avanzar en la etapa de investigación, dado que por un lado no ha sido posible notificar al Ex – Presidente Sánchez de Lozada y a algunos de sus Ministros. La Comisión tomó nota de los obstáculos que han tenido las autoridades bolivianas a pesar de los esfuerzos jurídicos e incluso diplomáticos que se han efectuado para dar continuidad a este trámite, sin embargo, se resalta que la falta de notificación o reciente declaratoria en rebeldía de algunos de los imputados, no puede constituirse en una excusa para paralizar las investigaciones contra los demás imputados, y para abstenerse de identificar a todos los demás responsables de los altos mandos militares y los mismos autores materiales de los hechos.

172. La Comisión estima preocupante que a la fecha aún no se hubieran identificado a todos responsables de estos hechos y que frente a las pocas personas que han logrado vincularse a los procesos penales, aún no se hubiera superado la etapa de investigación. En tal sentido la Comisión insta al Estado boliviano a que dé impulso a las investigaciones y a los juicios correspondientes para obtener la sanción de los responsables y la reparación a las víctimas y/o sus familiares.

173. Finalmente, se tomó conocimiento de algunos esfuerzos legislativos para el establecimiento de reparaciones a las víctimas y/o familiares de los hechos de octubre de 2003. La Comisión valora positivamente esta iniciativa y espera que los medios de reparación sean acordados con los beneficiarios, que incluyan también una reparación por daño inmaterial, y que no excluyan a las víctimas de otros eventos de similares características.

F. Recomendaciones

174. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Bolivia que:

1. Incremente los mecanismos de publicidad y difusión de los derechos de los ciudadanos y de las acciones judiciales establecidas constitucionalmente como instrumento para hacerlos efectivos, así como de los procedimientos y requisitos para acceder a ellos.
2. Adopte las medidas necesarias para lograr la mayor cobertura posible de jueces, fiscales y defensores públicos, a partir de criterios que resulten de diagnósticos sobre las reales necesidades de las distintas zonas del país, tanto en población como en materias. Estas medidas deben incluir el apoyo

presupuestario y humano para que además de la presencia física de la autoridad respectiva, se garantice su permanencia y la estabilidad de su personal.

3. Dé estricto cumplimiento a los procedimientos de designación de jueces y fiscales establecidos como garantía de independencia e imparcialidad de los mismos tanto en la Constitución Política en el caso de los miembros de las Altas Cortes, de las Cortes Superiores de Distrito, del Fiscal General de la República y de los Fiscales de Distrito; así como en las leyes y reglamentos de carrera judicial y fiscal en el caso de las demás autoridades judiciales y del Ministerio Público.
4. Implemente efectivamente los sistemas de carrera judicial y fiscal, y elimine toda disposición relacionada con el escalafón y ascenso de estas autoridades que pueda ser aplicada de forma tal que incremente los niveles de corrupción tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público. Particularmente, se recomienda que el ingreso y ascenso en dichas carreras se efectúe mediante concursos públicos de oposición y selección sobre la base de criterios exclusivamente técnicos.
5. Fortalezca el sistema disciplinario de los jueces y cree mecanismos de coordinación con la jurisdicción penal para superar los vacíos que hasta la fecha han imposibilitado la efectiva sanción disciplinaria y/o penal de las autoridades judiciales que incurrir en actos de corrupción, que incrementan el retraso procesal, que adoptan decisiones manifiestamente contrarias a la ley y, en general, que obstaculizan el acceso a la justicia.
6. Adopte las medidas necesarias para implementar las evaluaciones y demás mecanismos legales de control interno y externo tanto de la gestión como de la idoneidad de las autoridades judiciales y del Ministerio Público.
7. Efectúe un diagnóstico claro de las falencias en la implementación del Código Procesal Penal de 1999 y adopte medidas integrales que incluyan por lo menos la capacitación adecuada; la distinción de funciones investigativas; la descongestión y depuración de casos en etapa de investigación; las pautas de coordinación entre los actores involucrados en todas las instancias, tanto policiales, fiscales y judiciales; los mecanismos para dar cumplimiento a los plazos procesales, notificaciones y realización de audiencias públicas en el marco de los parámetros legales; y la implementación de los medios de participación de las víctimas y/o sus familiares.

8. Adopte las medidas tendientes a eliminar la incertidumbre jurídica en cuanto a la aplicación de la figura de extinción de la acción penal y, establezca claramente, de conformidad con los estándares internacionales, que su procedencia no puede determinarse bajo el criterio de si el afectado hizo uso de los recursos y mecanismos de defensa que la legislación procesal penal le otorga.
9. Fortalezca el Sistema Nacional de Defensa Pública, prestando atención prioritaria a la cobertura y a la calidad del servicio, así como a los mecanismos de ingreso y estabilidad de los defensores públicos.
10. Dé impulso a las investigaciones de desapariciones forzadas, represiones policiales y militares de movilizaciones sociales y otras violaciones de derechos humanos, utilizando todos los medios a su alcance para superar los obstáculos que han impedido hasta el momento el establecimiento de la verdad, la identificación de los autores materiales e intelectuales de los hechos, la imposición de las sanciones correspondientes y la determinación de las reparaciones a las víctimas y/o sus familiares según sea el caso.

CAPÍTULO III

CONDICIONES DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

A. Introducción

175. Durante su visita, una delegación de la Comisión visitó la Penitenciaría de Chonchocorro en la ciudad de El Alto, la Cárcel de San Pedro y el Centro de Orientación Femenina Obrajes, ambas en la ciudad de La Paz, con el objetivo de observar la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

176. Las personas reclusas en las cárceles sufren limitaciones necesarias por el hecho de la privación de libertad. Sin embargo, conservan y tienen el derecho de ejercitar sus derechos fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional, independientemente de su situación jurídica o del momento procesal en que se encuentren, en particular su derecho a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Por otro lado, el Estado, en su condición de garante de los derechos consagrados en la Convención Americana, es responsable de la observancia del derecho a la integridad personal de toda persona que se encuentra bajo su custodia¹²².

177. Según las estadísticas de la Dirección General de Régimen Penitenciario (en adelante también "DGRP") adscrita al Ministerio de Gobierno, a principios de 2006 la población penitenciaria era de 7.782 internos, distribuidos en los 54 establecimientos penitenciarios¹²³. De la seguridad de estas personas se encargan 1.193 policías¹²⁴. La DGRP cuenta con un cuerpo profesional de aproximadamente 160 personas para administrar los 54 establecimientos con un presupuesto anual de 58 millones de bolivianos¹²⁵. En octubre de 2006 la estadística nacional señalaba que la población carcelaria era

¹²² Véase, *inter alia*, Corte I.D.H., *Caso Penal Miguel Castro Castro*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 273; Corte I.D.H., *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 14, párr. 138; Corte I.D.H., *Caso Baldeón García*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 120; y Corte I.D.H., *Caso López Álvarez*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párrs. 104-106.

¹²³ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario, Situación de las Cárceles en Bolivia, pág. 22.

¹²⁴ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario, Situación de las Cárceles en Bolivia, pág. 22.

¹²⁵ Entrevista de la delegación de la CIDH con el Director General de Régimen Penitenciario, Sr. Ramiro Llanos, el 12 de noviembre de 2006.

de 7.682 internos en instalaciones con una capacidad para albergar 4.700 personas privadas de libertad¹²⁶.

178. En la normativa interna, la Constitución Política establece el derecho a la libertad y señala condiciones para la detención de las personas¹²⁷. Asimismo, prohíbe “toda especie de torturas, coacciones, exacciones o cualquier forma de violencia física o moral”¹²⁸. Dichas disposiciones constitucionales son complementadas por la Ley 2298 de 2001 de Ejecución Penal y Supervisión. El artículo 5 de esta norma dispone que “en los establecimientos penitenciarios prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos. Queda prohibido todo trato cruel, inhumano o degradante”.

179. Por otra parte, en lo que se refiere al derecho internacional de los derechos humanos, el artículo 5 de la Convención Americana establece el derecho de todas las personas “a que se respete su integridad física, psíquica y moral”. En consecuencia, están prohibidos la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, sobre la base del principio fundamental de que “toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. Esto también requiere que los procesados deben estar separados de los condenados, y deberán ser sometidos a “un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas”.

180. Además, cuando los menores son procesados, deben ser separados de los adultos. La Convención Americana requiere adicionalmente que los menores procesados sean tratados de acuerdo con su condición especial, teniendo también en cuenta el artículo 19 del mismo instrumento relativo al deber de los Estados de tomar las medidas especiales de protección que su condición requiere, así como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores¹²⁹ y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad¹³⁰, entre otros instrumentos¹³¹.

¹²⁶ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario, Estadística Nacional de la Población Penal (Octubre – 2006).

¹²⁷ Véase, por ejemplo, artículos 9 a 11 de la Constitución Política del Estado.

¹²⁸ Véase artículo 12 de la Constitución Política del Estado.

¹²⁹ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985, A/RES/40/33 (en adelante “Reglas de Beijing”).

¹³⁰ Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/113 (adelante “Reglas para los menores privados de libertad”).

¹³¹ Véase, en ese sentido, Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 194.

181. Todo lo anterior debido a que, según la Convención Americana, las penas privativas de la libertad “tendrán como finalidad esencial la reforma y readaptación social de los condenados”. Existen también instrumentos adoptados en el ámbito del sistema universal de protección a los derechos humanos relacionados con las personas privadas de libertad. En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos¹³², el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión¹³³, y los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos¹³⁴ establecen estándares y normas para el tratamiento de las personas privadas de libertad.

182. Adicionalmente, el artículo 7 de la Convención Americana incluye disposiciones sobre las circunstancias bajo las cuales una persona puede ser y permanecer detenida, sin que dicha detención o encarcelamiento puedan ser considerados arbitrarios o ilegales.

183. En base al referido marco normativo, la Comisión ha identificado varios temas prioritarios de preocupación relacionados con la situación de las personas privadas de libertad, de conformidad con la información oficial disponible y otras fuentes fidedignas, así como a partir de sus propias observaciones. A continuación la Comisión pasa a referirse específicamente a cada uno de estos aspectos.

B. Aplicación de la prisión preventiva y sobrepoblación carcelaria

184. Bolivia, como la mayoría de los países americanos, soporta en los últimos años un crecimiento sensible de la población privada de libertad y una consecuente sobrepoblación carcelaria. Sin embargo, en este país más acentuadamente que en otros, la sobrepoblación carcelaria resulta en buena medida de la excesiva aplicación de la prisión preventiva aunada al retardo procesal. En efecto, las cárceles están pobladas por personas aguardando juicio o sin condena en firme, lo cual desvirtúa el carácter excepcional que debe tener la medida¹³⁵ cuya naturaleza es cautelar y no punitiva¹³⁶, de conformidad con el

¹³² Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en agosto de 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977 (en adelante “Reglas Mínimas”).

¹³³ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, A/RES/43/173 (en adelante “Conjunto de Principios”).

¹³⁴ Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/111 (adelante “Principios Básicos”).

¹³⁵ Véase Corte I.D.H., *Caso López Álvarez*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 67; Corte I.D.H., *Caso García Asto y Ramírez Rojas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 197; *Caso Acosta Calderón*. Sentencia de 24 de junio

Continúa...

artículo 7.5 de la Convención Americana y con el derecho a la presunción de inocencia establecido en el artículo 8.2 del mismo instrumento.

185. El Estado ha reconocido el problema ante órganos internacionales de derechos humanos señalando que los vacíos, contradicciones e insuficiencias del entonces vigente Código de Procedimiento Penal, “en la práctica ha dado lugar a un abuso extremo de la detención preventiva”, lo que resultaba en aproximadamente 85% de presos sin condena en las cárceles de Bolivia, en 1996¹³⁷.

186. Con el objetivo de resolver dicha situación, el Estado ha impulsado reformas legislativas tendientes a restringir la utilización de la detención preventiva y reducir la sobrepoblación carcelaria, por ejemplo, a través de la “Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales” (Ley N° 1602, de 15 de diciembre de 1994), y de la “Ley de Fianza Juratoria o Contra la Retardación de la Justicia Penal” (Ley N° 1685, de 14 de marzo de 1996), así como de la “Ley de Concesión de Indulto y libertad” (Ley N° 2098, de 13 de junio de 2000) y la “Ley de Concesión de Indulto Jubileo 2000” (Ley N° 2133, de 6 de octubre de 2000).

187. Especialmente luego de la aprobación de la “Ley de Fianza Juratoria o Contra la Retardación de la Justicia Penal” en 1996, se observó una reducción en los altos índices de personas acusadas en las cárceles bolivianas. Esto llevó a que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 1997, reconociera que con la aprobación de dicha Ley se observaba un “significativa disminución del número de personas en detención preventiva”¹³⁸ en Bolivia.

188. Sin embargo, la tendencia anteriormente mencionada fue revertida a partir de 2003, con la aprobación de la “Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana” (Ley N° 2494, de 4 de agosto de 2003), que amplió las posibilidades de utilización de la detención preventiva a través de la inclusión

...continuación

de 2005. Serie C No. 129, párr. 74; y Corte I.D.H., *Caso Tibi*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 106.

¹³⁶ Véase Corte I.D.H., *Caso López Álvarez*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso García Asto y Ramírez Rojas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Acosta Calderón*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 75; Corte I.D.H., *Caso Tibi*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 180; y Corte I.D.H., *Caso Suárez Rosero*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77.

¹³⁷ Segundo informe periódico presentado por Bolivia sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, U.N. Doc CCPR/C/63/Add.4. 1996, párr. 48.

¹³⁸ Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Bolivia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.74. 1997, párr. 12.

del “peligro de reincidencia” como uno de los criterios para determinar su procedencia¹³⁹.

189. En efecto, en octubre de 2003, según el Director General de Régimen Penitenciario del Ministerio de Gobierno, había aproximadamente 5.587 reclusos (4.925 varones y 662 mujeres) en instalaciones con una capacidad para albergar 4.700 personas privadas de libertad. Dos años más tarde, en octubre de 2005, según la misma fuente la población carcelaria había aumentado a 7.310 (6.361 varones y 949 mujeres). Ese aumento de 5.587 personas (2003) a 7.310 personas privadas de libertad (2005) en las cárceles bolivianas demostraría el impacto de la promulgación de la Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

190. Al respecto, el Informe VIII del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional – 2005 señala que “del total de la población penitenciaria, el 74% no tiene sentencia. Esto ubica a Bolivia como el segundo país latinoamericano que alberga en sus cárceles a un mayor número de personas sin condena sobre las condenadas, lo que, a su vez, pone en evidencia el relativo éxito de las reformas penales penitenciarias y del sistema de justicia de la última década”¹⁴⁰. Según las estadísticas más recientes de 2006 de la DGRP, “la población penitenciaria es mayoritariamente preventiva. Los 5.080 preventivos alcanzan el 74% de la totalidad”¹⁴¹.

191. La excesiva utilización de la prisión preventiva influye directamente en los altos índices de sobrepoblación carcelaria observados. El factor anteriormente identificado, aunado a los niveles de retraso procesal y a las y deficiencias de la infraestructura carcelaria agrava más la situación de hacinamiento en las cárceles bolivianas. En particular, la delegación de la Comisión pudo observar niveles inaceptables de sobrepoblación en el Centro de Orientación Femenina de Obrajes y en la Cárcel de San Pedro. En esta última, especialmente, el nivel de hacinamiento llega a más de 400% de la capacidad de ese penal construido en 1895¹⁴².

¹³⁹ Véase, en ese sentido, los artículos 15 y 16 de la “Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, que modificaron los artículos 234, 235, 240, 247 y 251 del Código de Procedimiento Penal, aumentando la posibilidad de aplicación de medidas cautelares como la prisión preventiva.

¹⁴⁰ Informe VIII del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional – 2005, pág. 166. Ver también, en ese sentido, Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB). Análisis de situación de los derechos humanos en Bolivia el 2005, pags. 5 y 15; *U.S. Department of State. Country Reports on Human Rights Practices – 2005 – Bolivia*, pág. 4; y Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia. Derechos Humanos en Bolivia, 2003, pág. 7 (señalando datos de Amnistía Internacional y de la Defensoría del Pueblo en 2003, de aproximadamente 80% de presos sin condena en las cárceles bolivianas).

¹⁴¹ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario. Situación de las Cárceles en Bolivia, pág. 22.

¹⁴² De acuerdo con la entrevista sostenida con el Director General de Régimen Penitenciario, Sr. Ramiro Llanos, el nivel de sobrepoblación en San Pedro llega a aproximadamente 500%. Según la Estadística Nacional de la Población Penal, de octubre de 2006, había 1.564

192. Tal situación vulnera los artículos 83 y 84 de la “Ley de Ejecución Penal y Supervisión”, que establecen que el número de personas privadas de libertad nunca podrá ser superior a la capacidad que tenga el centro penitenciario, a fin de garantizar la adecuada custodia y tratamiento del interno, pudiendo el Director rechazar el ingreso de excedentes de internos, de conformidad con las disposiciones internacionales al respecto¹⁴³ para disponer su remisión a otros centros penitenciarios que no sufran condiciones de hacinamiento.

193. Asimismo, la Comisión observa que los altos niveles de hacinamiento carcelario señalados en los datos oficiales y corroborados durante las visitas a la Cárcel de San Pedro y al Centro de Orientación Femenina Obrajes, inciden negativamente en la reinserción social y la rehabilitación, y vulneran los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, en particular, sus derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la seguridad y a condiciones mínimas compatibles con su dignidad. La combinación de dichos factores, a su vez, es incompatible con el derecho de toda persona a un trato humano y con el respeto de la dignidad inherente al ser humano¹⁴⁴, y contraviene la obligación que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, en el sentido de asegurar a las personas privadas de libertad las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención, a fin de proteger y garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal¹⁴⁵.

C. Separación de la población carcelaria por categorías

194. Según lo reconoce el propio Estado, la ausencia de criterios de separación y clasificación de la población penitenciaria “es un problema

...continuación

hombres privados de libertad en la Cárcel de San Pedro; a ese número hay que agregar aproximadamente 40 esposas y 250 hijos e hijas que viven en la cárcel con sus familiares privados de libertad, totalizando la población de ese penal en aproximadamente 1.854 personas. Según la entrevista sostenida con el “Gobernador” (Director) de la Cárcel de San Pedro, Coronel Manuel Guzmán, dicha cárcel tiene capacidad para albergar 350 personas privadas de libertad.

¹⁴³ Véase Reglas Mínimas, *supra* nota 132, Reglas 9.1-14.

¹⁴⁴ Véase, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Argentina, 3 de noviembre de 2000, U.N. Doc. CCPR/CO/70/ARG, párr. 11; y C.P.T., *Report to the United Kingdom Government on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 26 noviembre 1991, CPT/Inf (91) 15, párr. 229.

¹⁴⁵ Véase Corte I.D.H. Asunto de las personas privadas de libertad de la Penitenciaría “Dr. Sebastião Martins Silveira” en Araraquara, São Paulo vs. Brasil. Resolución de la Corte de 30 de septiembre de 2006, considerando 11; Corte I.D.H. Asunto de las Penitenciarías de Mendoza vs. Argentina. Resolución de la Corte de 30 de marzo de 2006, considerando séptimo; y Corte IDH. Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 159.

generalizado en la red penitenciaria boliviana¹⁴⁶ desde hace por lo menos una década¹⁴⁷.

195. La Comisión pudo verificar la absoluta ausencia de criterios de separación y clasificación de categorías dentro de la población penitenciaria. La Comisión observó con suma preocupación el encarcelamiento de procesados junto con condenados, en violación al artículo 5.4 de la Convención Americana¹⁴⁸; y lo que es más grave aún, el encarcelamiento de personas menores de 18 años de edad conjuntamente con adultos procesados y condenados, en violación al artículo 5.5 del mismo instrumento¹⁴⁹. Tal como se detallará (*infra* párr. 389), en Bolivia la edad penal está establecida a partir de los 16 años de edad, y por lo tanto, a los niños entre 16 y 18 años se les aplica el Código Penal común¹⁵⁰ y se les priva de libertad en establecimientos penitenciarios de adultos. Además, esos niños y adolescentes no encuentran, por parte del sistema penitenciario, ningún tratamiento diferenciado que atienda sus problemas y necesidades específicas¹⁵¹.

196. Según el Defensor del Pueblo, “del total de la población penitenciaria en 2005, 703 eran adolescentes imputables menores de 21 años que guardan reclusión en penales para adultos; no obstante la Ley 2298 de Ejecución Penal y Supervisión establece que deben existir para estos adolescentes y jóvenes establecimientos penitenciarios especiales en cada distrito judicial con el fin de favorecer su reinserción en la sociedad”¹⁵².

197. La Comisión considera preocupante que en la práctica “ningún distrito judicial cuenta con uno de estos centros pese a que el plazo máximo de

¹⁴⁶ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario. Situación de las Cárceles en Bolivia, pág. 37.

¹⁴⁷ Véase, en ese sentido, Segundo informe periódico presentado por Bolivia al Comité de Derechos Humanos en 1996 sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, U.N. doc. CCPR/C/63/Add.4, párrs. 88, 54 y 555, que señala que “a causa de la infraestructura carcelaria inapropiada o deficiente, la población penal de todas las cárceles de Bolivia comparte los mismos ambientes sin ninguna separación”, “los procesados por delitos no se encuentran separados de los condenados”, y se observa incluso “la permanencia de menores de edad en las cárceles”. Cinco años después, en 2001, el Comité contra la Tortura, al momento de analizar el Informe inicial presentado por Bolivia sobre la implementación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes observó entre sus principales motivos de preocupación, “la información recibida sobre las condiciones inhumanas de los reclusos en las “carceletas” [...] donde no existe separación entre menores y adultos ni entre procesados y condenados” (Observaciones Finales del Comité contra la Tortura: Bolivia, U.N. doc. A/56/44, párr. 95 (5)).

¹⁴⁸ Véase también Reglas Mínimas, *supra* nota 132, Regla 8(b); y Conjunto de Principios, *supra* nota 12, Principio 8.

¹⁴⁹ Véase Reglas de Beijing, *supra* nota °19, Regla 29.

¹⁵⁰ Véase Reglas de Beijing, *supra* nota 129, Regla 2.3.

¹⁵¹ Véase Reglas de Beijing *supra* nota 129, Regla 12.

¹⁵² Informe VIII del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional – 2005, pág. 170.

tres años establecido para su funcionamiento se cumplió en diciembre [de 2005]. La convivencia de reclusos adultos con jóvenes expone a estos últimos a extorsiones, abuso físico, sexual y psicológico, explotación laboral e inseguridad en todo sentido”¹⁵³. Según el Informe de 2005 del Defensor del Pueblo, a través de un convenio de cooperación interinstitucional con el Movimiento Laico para América Latina, se impulsó la construcción de un Centro Modelo de Rehabilitación para Jóvenes Privados de Libertad entre 16 y 21 años de edad en la localidad de Viacha del departamento de La Paz, cuya construcción estaba avanzada y su entrega estaba programada para 2006¹⁵⁴. Durante su visita, la delegación de la Comisión fue informada que el Centro para Jóvenes entre 16 y 21 años en Viacha sería concluido y entregado en 2007. La Comisión espera que en el corto plazo este proyecto sea finalizado y se implemente de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia.

D. Seguridad y control de los centros penitenciarios

198. La seguridad exterior e interior de los centros penitenciarios en Bolivia está a cargo de la Policía Nacional. De acuerdo con el artículo 58 de la “Ley de Ejecución Penal y Supervisión”, el Director del establecimiento penitenciario deberá ser un miembro de la Policía Nacional. Según la propia DGRP, dicha disposición es “auténtica claudicación del poder civil frente al poder policial”, y crea una situación

muy negativa para los intereses de los internos quienes se ven forzados a vivir un estado de excepción permanente. Su contacto con el exterior y la autoridad a la que deben dirigirse en las cuestiones más frecuentes será siempre la policía. De esta forma los centros penitenciarios se parecen más a una comisaría que a un establecimiento en los que se debe desarrollar programas de reinserción social. La policía ni sabe, ni tiene por qué saber sobre estos otros aspectos¹⁵⁵.

199. La Comisión ha tenido oportunidad de manifestarse anteriormente respecto del control de centros penitenciarios por las fuerzas de seguridad del Estado¹⁵⁶. La Comisión ha afirmado, por ejemplo, que “las normas internacionales en materia de detención contemplan que, en general, la autoridad responsable de la investigación de un delito y del arresto no deberá ser la autoridad responsable de administrar los centros de detención. Esto es

¹⁵³ *Id.*, pág. 170.

¹⁵⁴ Ver *id.*, pág. 170.

¹⁵⁵ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario. Situación de las Cárceles en Bolivia, pág. 41.

¹⁵⁶ Véase, por ejemplo, CIDH. *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, 6 de abril de 2001, párrs. 23 y 24; y CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana*, 7 de octubre de 1999, párrs. 252-255.

una garantía contra el abuso y una base fundamental para la supervisión judicial adecuada de los centros de detención"¹⁵⁷.

200. En relación con lo observado en Bolivia, la Comisión señala con preocupación que el personal policial de las cárceles no cumple con los requisitos establecidos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas que establecen, por ejemplo, que los miembros del personal de la administración de las cárceles deben trabajar exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales¹⁵⁸. Las Reglas Mínimas establecen además que el personal penitenciario debe seguir, "antes de entrar en el servicio, un curso de formación general y especial y pasar satisfactoriamente pruebas teóricas y prácticas"¹⁵⁹. Después de su entrada en el servicio el personal deberá seguir "cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente"¹⁶⁰. En contraste con todo lo anterior, la propia DGRP señala que "la Administración no hace ni siquiera un esfuerzo para que los miembros de la Policía Nacional encargados de las cuestiones penitenciarias tengan una preparación específica que les transmita la idea general de que sus funciones dentro de la prisión nada tienen que ver con las que aprendieron en la academia para su capacitación profesional"¹⁶¹.

201. Por otro lado, más allá de la inadecuación del entrenamiento del personal policial encargado de las cárceles, otro punto preocupante que la Comisión pudo constatar en su visita es que en la práctica la seguridad interna de las prisiones está a cargo generalmente de las propias personas privadas de libertad. En la Cárcel de San Pedro, por ejemplo, los miembros de la Policía Nacional parecían no entrar con frecuencia al sector intramuros, limitándose a realizar la seguridad externa y las requisas. Dentro de la cárcel, los hombres privados de libertad, sus esposas o compañeras, sus hijos e hijas, se encuentran a merced de su propia suerte. Las propias autoridades del establecimiento carcelario reconocieron y la Comisión pudo constatar que las celdas son alquiladas o vendidas por los propios reclusos. Es decir, un interno no tiene el derecho a una celda, pues tiene que pagar para tener donde dormir, de lo contrario tiene que hacerlo en un pasillo o en uno de los patios a la intemperie. En la cárcel de Chonchocorro, por su parte, la delegación de la Comisión fue informada de que el gimnasio deportivo para actividades de esparcimiento era de propiedad de un interno, quien cobra una especie de membresía de 20 bolivianos por mes a los que quieran utilizarlo.

¹⁵⁷ CIDH. *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, 6 de abril de 2001, párr. 14.

¹⁵⁸ Reglas Mínimas, *supra* nota 132, Regla 46.3.

¹⁵⁹ Reglas Mínimas, *supra* nota 132, Regla 47.2.

¹⁶⁰ Reglas Mínimas, *supra* nota 132, Regla 47.3.

¹⁶¹ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario. Situación de las Cárceles en Bolivia, págs. 41 y 42. No obstante, durante la visita in loco de la Comisión, el Director General de Régimen Penitenciario, Sr. Ramiro Llanos, señaló su voluntad de incrementar el rol de los civiles en lugar de los miembros de la Policía Nacional en los nuevos centros penitenciarios que deben ser inaugurados en 2007.

202. La propia DGRP ha diagnosticado la situación en términos bastante similares a lo observado por la delegación de la Comisión en la Cárcel de San Pedro:

En muchos centros penitenciarios, los internos para poder tener donde dormir o permanecer, han tenido que subdividir las celdas en microceldas, además de ocupar espacios destinados a talleres, comedores, etc. Esta ampliación del espacio la han hecho los propios presos, sin ayuda del Estado aunque sí con su consentimiento, que se ha limitado a observar como el espacio dejaba de ser de su propiedad para pasar a manos de todos los dueños que habían contribuido a la transformación de los penales. Los mismos suelen estar divididos en secciones que atienden a criterios económicos y no a los criterios de clasificación citados por la Ley 2298.

Cuando un privado de libertad ingresa en prisión, es recibido desde la puerta principal por un Comité de Recepción, compuesto por presos voluntarios de las distintas secciones, que dan protección al mismo sobre posibles abusos por parte de otros presos, además de informarle sobre las normas que deben respetar en el interior del penal y los derechos de que disfruta. Es el Comité quien colabora con el nuevo interno, para que éste tenga un alojamiento.

Pero el acceso al espacio en el penal no es gratuito (en contraposición con lo establecido por la referida ley en su artículo 22), sino que es un privilegio, y se rige por las leyes del mercado. Conseguir una celda para compartir, en una zona segura y que tenga más o menos ocupación, va a depender de la capacidad económica del nuevo interno¹⁶².

203. Sobre esta preocupante información, la Comisión considera relevante recordarle al Estado de Bolivia que tal como ha señalado la Corte, la responsabilidad del Estado de adoptar medidas de seguridad para proteger a las personas que estén sujetas a su jurisdicción es más evidente al tratarse de personas reclusas en un centro de detención estatal, caso en el cual el Estado es el garante de los derechos de las personas que se encuentran bajo su custodia¹⁶³. En tal sentido y como será señalado en las recomendaciones, la Comisión insta al Estado a que adopte todas las medidas necesarias para retomar la seguridad interna de los centros penitenciarios – en estricto cumplimiento de los derechos humanos - a fin de cumplir con sus obligaciones internacionales.

¹⁶² Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario. Situación de las Cárceles en Bolivia, págs. 44 y 45.

¹⁶³ Corte I.D.H. *Asunto de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complejo do Tatuapé"* da FEBEM. Medidas Provisionales Respecto a Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, considerando octavo; y Corte I.D.H. *Asunto de la Cárcel de Urso Branco*. Medidas Provisionales Respecto a Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de septiembre de 2005, considerando sexto.

E. Infraestructura y programas de rehabilitación

204. Según información proporcionada a la Comisión por diversas fuentes gubernamentales y no gubernamentales, entre ellas el Defensor del Pueblo y la propia DGRP, las condiciones en muchas cárceles bolivianas equivalen a tratos crueles, inhumanos y degradantes. El Defensor del Pueblo de Bolivia, en su Informe VIII al Congreso Nacional de 2005, señaló por ejemplo que “a través de sucesivas verificaciones defensoriales, se volvieron a observar las condiciones deplorables de los establecimientos penitenciarios de las provincias del país. Estas constataciones, junto a otras de la Dirección General de Régimen Penitenciario, sirvieron para el cierre de 30 de estos establecimientos que no reunían las mínimas condiciones para la reclusión”¹⁶⁴.

205. Específicamente en relación con las llamadas “carceletas”, en 2003, el Defensor del Pueblo realizó un diagnóstico sobre la situación de las cárceles públicas de La Paz, y posteriormente amplió su estudio en 2004 y 2005 a las provincias de los demás departamentos del país, y constató “las graves condiciones en las que viven las personas privadas de libertad en estos establecimientos”¹⁶⁵.

206. Por su parte, el Director General de Régimen Penitenciario, durante una reunión sostenida en el curso de la visita de la Comisión, calificó las cárceles del país como “basureros de personas”¹⁶⁶ debido a las malas condiciones de infraestructura y al abandono a que estuvieron sometidas durante años. La precariedad de la infraestructura y la insuficiencia presupuestaria también es reflejada en inaceptables condiciones de salud, higiene y alimentación en las cárceles bolivianas. En la Cárcel de San Pedro, por ejemplo, hay sólo 1 médico para atender a los más de 1.500 hombres privados de libertad, y en la enfermería hay sólo 10 camas y no hay medicamentos¹⁶⁷. La DGRP reconoce que “en la mayoría de los centros penitenciarios bolivianos, se vulnera el derecho a la salud, al no existir un Servicio de Salud o no cubrir, donde los hay, los mínimos necesarios de atención sanitaria”¹⁶⁸. La delegación de la Comisión también pudo constatar en la Cárcel de San Pedro que la preparación de los alimentos es inadecuada, lo que en muchos casos puede generar epidemias y enfermedades gastrointestinales, y que la alimentación es insuficiente, obligando a muchos internos a costear su propia alimentación, cuando tienen los recursos para ello¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Informe VIII del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional – 2005, Pág. 29.

¹⁶⁵ Informe VIII del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional – 2005, Pág. 166.

¹⁶⁶ Véase, en el mismo sentido, Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario. Situación de las Cárceles en Bolivia, Pág. 13.

¹⁶⁷ Véase Reglas Mínimas, *supra* nota 11, Reglas 22-26.

¹⁶⁸ Ministerio de Gobierno – Dirección General de Régimen Penitenciario. Situación de las Cárceles en Bolivia, pág. 45.

¹⁶⁹ Véase Reglas Mínimas, *supra* nota 11, Reglas 20.1 y 20.2.

207. La Comisión espera que la voluntad política expresada por el Director General de Régimen Penitenciario durante reunión con la delegación de la Comisión se concrete en acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida y el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad en Bolivia.

208. Por otro lado, durante las visitas a la Penitenciaría de Chonchocorro, a la Cárcel de San Pedro y al Centro de Orientación Femenina Obrajes, la Comisión pudo escuchar relatos de internos insatisfechos por la falta de apoyo del Estado a programas de estudio, trabajo y capacitación, tendientes a impulsar la rehabilitación y la reinserción de las personas privadas de libertad luego de cumplir su condena. Adicionalmente, la delegación de la Comisión pudo constatar que no hay espacio - debido al hacinamiento -, material o facilidades proporcionadas por el Estado a los escasos programas destinados a ocupar útilmente el tiempo de las personas privadas de libertad. En los pocos talleres que se observaron, tanto las personas privadas de libertad como los funcionarios del Estado afirmaron unánimemente que, por ejemplo, los materiales utilizados son comprados por las propias personas privadas de libertad, sin ninguna ayuda del Estado¹⁷⁰.

209. La Comisión resalta que la reforma y la readaptación social son las finalidades esenciales de las penas privativas de libertad, conforme el artículo 5.6 de la Convención Americana, y por lo tanto, deben orientar el manejo de los centros penitenciarios. Adicionalmente, la rehabilitación y la resocialización de los que han delinquido son garantías de la seguridad ciudadana, y consecuentemente el Estado debe fomentar las condiciones necesarias para lograr estas metas¹⁷¹.

F. Convivencia con la familia

210. El artículo 26 de la Ley de Ejecución Penal y Supervisión establece que los hijos de los internos, menores de 6 años, pueden permanecer en los establecimientos penitenciarios siempre que el progenitor privado de libertad tenga la custodia del menor. También es permitida la presencia de esposas o compañeras de los internos. La delegación de la Comisión pudo observar la presencia de hijos e hijas de personas privadas de libertad en la Cárcel de San Pedro y en el Centro de Orientación Femenina Obrajes.

211. El propio Estado ha reconocido la especial vulnerabilidad de los hijos e hijas de los internos ante las condiciones de detención imperantes en la mayoría de los centros penitenciarios. En el Tercer Informe Periódico presentado al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, el Estado reconoció que los niños institucionalizados con sus padres están “en condiciones que en

¹⁷⁰ Véase Reglas Mínimas, *supra* nota 11, Reglas 71.1-78.

¹⁷¹ Véase Reglas Mínimas, *supra* nota 11, Reglas 58 y 59.

muchos casos no son las más adecuadas para su desarrollo”¹⁷². Asimismo, el Estado ha señalado que “el problema de niños que viven en recintos carcelarios con el padre o la madre privado de libertad ha sido denunciado por el Defensor del Pueblo y por la prensa. Los esfuerzos realizados son escasos y los logros poco significativos.”¹⁷³

212. Durante su visita, la delegación de la Comisión pudo constatar la presencia de hijos de internos hasta de 16 años, de ambos sexos, conviviendo en las prisiones con hombres adultos procesados y condenados. La Comisión destaca que la convivencia con la familia en las cárceles pudiera ser una alternativa positiva desde el punto de vista de la rehabilitación y la resocialización de las personas privadas de libertad, pero en circunstancias y condiciones de respeto estricto a los derechos humanos.

213. En consecuencia, dada la precariedad de infraestructura, salubridad y seguridad antes señalada, y la falta de control y seguridad interna de parte del Estado, la Comisión expresa su preocupación por la integridad física, psíquica y moral de los niños, niñas y adolescentes que conviven con sus padres y madres en las prisiones visitadas. En la Cárcel de San Pedro, por ejemplo, la delegación de la Comisión escuchó relatos de funcionarios de trabajo social y médicos sobre casos de violencia y maltrato infantil, incluso abuso sexual de niñas y niños dentro de esa cárcel y sobre el riesgo permanente de ello, sin que a la fecha se hubieran adoptado medidas de ninguna especie.

G. Recomendaciones

214. La situación carcelaria observada en Bolivia y los problemas resultantes son complejos y demandan respuestas gubernamentales dialogadas y coordinadas entre los tres poderes del Estado, algunas de las cuales deben implementarse inmediatamente, y otras a mediano y largo plazo. En ese sentido, la Comisión insta a los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo de Bolivia a que promuevan un diálogo y debate interinstitucional con vista a remediar la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, de manera integral y consensuada por todos los sectores involucrados.

¹⁷² Tercer informe periódico presentado por Bolivia sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, U.N. doc. CRC/C/125/Add.2, párr. 38.

¹⁷³ Tercer informe periódico presentado por Bolivia sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, U.N. doc. CRC/C/125/Add.2, párr. 39; Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales al Tercer Informe de Bolivia, de 11 de febrero de 2005, reiteró “su preocupación por la situación de los niños que viven en la cárcel con uno de sus padres y por las condiciones de vida de esos niños, así como por la manera de reglamentar los cuidados que se les dispensan si son separados de sus padres en la cárcel” (Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño: Bolivia, U.N. doc. CRC/C/15/Add.256, párr. 39).

215. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Bolivia que:

1. Garantice que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar de detención preventiva motivadamente y de conformidad con los estándares internacionales esbozados en la sección respectiva, y que los procesados tengan a su disposición un recurso judicial para impugnar los excesivos plazos bajo dicha medida.
2. Adopte las medidas judiciales, legislativas y de otra índole, requeridas para corregir su excesiva aplicación y el retraso procesal que persiste en la administración de justicia. Entre otras medidas que a juicio del Estado sean pertinentes, debe incluirse que todo detenido que no haya sido sentenciado dentro de un plazo razonable sea puesto en libertad sin perjuicio de que continúe el proceso en su contra.
3. Adopte medidas judiciales, legislativas y de otra índole, tendientes a reducir la sobrepoblación carcelaria y mejorar las condiciones de vida en las cárceles del país, garantizando que las personas privadas de libertad sean tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
4. Establezca sistemas eficaces para garantizar que las personas acusadas sean separadas de aquellas que han sido condenadas, y cree mecanismos de clasificación de las personas privadas de libertad conforme su sexo, edad, la razón de su detención, necesidades especiales de atención y el trato que corresponda aplicarles.
5. Detenga inmediatamente la práctica de mantener menores de 18 años, acusados o condenados, privados de libertad juntamente con adultos acusados o condenados, aún cuando la detención sin distinción se realice de manera temporal.
6. Adopte las medidas necesarias para retomar inmediatamente el control interno de los centros penitenciarios del país y fiscalice – también a través de investigaciones serias – las prácticas de corrupción que se verificaron por parte de los mismos privados de libertad. Asimismo, que establezca programas especializados de reclutamiento y capacitación para todo el personal encargado de la administración, supervisión, operación y seguridad de las cárceles y otros lugares de privación de libertad, lo que debe incluir instrucción en normas internacionales sobre derechos humanos en las esferas de mantenimiento de la seguridad, uso proporcional de la fuerza y tratamiento humano de las personas privadas de libertad.

7. Adopte medidas tendientes a mejorar las condiciones de infraestructura en aquellos centros penitenciarios que están en situación precaria en desconocimiento de los requisitos mínimos respecto al acceso a agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas para la higiene personal, espacio, luz y ventilación apropiados; alimentación suficiente y adecuada; y un colchón y ropa de cama adecuados.
8. Adopte las medidas necesarias para asegurar que las personas privadas de libertad tengan acceso a atención médica adecuada, lo que presupone la presencia de un equipo médico suficiente en relación al número de internos, con capacidad para responder a las emergencias médicas, así como la disponibilidad de medicamentos, en particular para brindar atención inmediata a los ancianos, enfermos y niños que viven en las cárceles.
9. Tome medidas para proporcionar y facilitar oportunidades educativas y laborales a las personas privadas de libertad con vistas a su reforma, readaptación social y rehabilitación personal.
10. Adopte las medidas necesarias para asegurar que cuando los hijos e hijas sean alojados en los centros de detención junto con su padre o madre privado de libertad, se tenga en cuenta el interés superior del niño al establecer las políticas pertinentes, en particular que tengan acceso a los servicios de protección especial, alimentación, salud y educativos necesarios para su desarrollo adecuado. Asimismo, que adopte medidas para garantizar, en los mismos términos, el interés superior de los niños y niñas que se encuentran bajo custodia de las personas privadas de libertad pero que no viven en las prisiones. En tal sentido, lleve a cabo investigaciones serias y diligentes cuando se presenten denuncias de abuso sexual en perjuicio de las personas que conviven en los centros penitenciarios.
11. Garantice que las condiciones de detención sean controladas de manera efectiva por los jueces de ejecución penal en el caso de las personas condenadas, y por los jueces de las causas respectivas en el caso de las personas que se encuentran en detención preventiva.
12. Disponga de recursos judiciales idóneos y efectivos, de índole individual y colectiva, para el control judicial de las condiciones de hacinamiento y violencia en los centros de detención, facilitando el acceso a tales recursos a las personas detenidas, sus familiares, sus defensores privados o de oficio, a las organizaciones no gubernamentales, así como al Defensor del

Pueblo y otras instituciones estatales con competencia en la materia.

CAPÍTULO IV

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS

A. Introducción

216. De manera previa, la Comisión estima relevante aclarar que la denominación de la presente sección bajo el título “Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas” no implica una asimilación entre ambas categorías, las cuales, tanto a nivel interno como internacionalmente se encuentran diferenciadas, entendiéndose que el criterio de autoidentificación es el principal para determinar la condición de indígena¹⁷⁴, tanto individual como colectivamente en tanto pueblos. La inclusión de ambos grupos en la presente sección obedece a cuestiones puramente metodológicas dado que las temáticas que la Comisión considera importante resaltar sobre cada uno guardan especial similitud y/o se encuentran estrechamente vinculadas.

217. La Comisión destaca el hecho de que en el censo poblacional más reciente – efectuado en el 2001 – se hubiera incluido el criterio de autoidentificación para establecer los porcentajes de población indígena en Bolivia de más de 15 años de edad¹⁷⁵. De conformidad con este censo, más del 60% de la población boliviana es indígena y de este grupo, el 55% vive en el área rural¹⁷⁶, donde la incidencia de la situación de pobreza extrema supera en un 100% a la del área urbana¹⁷⁷. Los pueblos indígenas en Bolivia son en su mayoría Quechua, Aymara, Guaraní, Chiquitano y Mojeño, en orden descendiente de población¹⁷⁸.

¹⁷⁴ En tal sentido, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establece en el artículo 1.2 los criterios de aplicación en los siguientes términos: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. Asimismo, el Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas señala en su artículo 1.2 que “la autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena”.

¹⁷⁵ Seminario: Justicia Comunitaria. Retos al Futuro. USAID. Compañeros de las Américas. Red Participación y Justicia. Universidad Andina Simón Bolívar.

¹⁷⁶ Tomado de la Página Web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Censo poblacional oficial de 2001. Bolivia: Población total por condición indígena y área de residencia, según departamento. Link: <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO>. Disponible en visita de 15 de febrero de 2007.

¹⁷⁷ Tomado de la Página Web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Bolivia: Indicadores de pobreza extrema, según área geográfica, 1999 – 2003. Link: <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO>. Disponible en visita de 15 de febrero de 2007.

¹⁷⁸ Tomado de la Página Web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Censo poblacional oficial de 2001. Bolivia: Auto – Identificación con pueblos originarios o indígenas de la

Continúa...

218. En cuanto al marco legal, la Comisión resalta que Bolivia ratificó el Convenio 169 de la OIT¹⁷⁹ y que la reforma constitucional de 1994 incorporó importantes cambios de conformidad con dicho instrumento. En efecto, tal como se encuentra reconocido en la Constitución Política, el Estado boliviano se autoproclama "multiétnico" y "pluricultural"¹⁸⁰.

219. El alcance de estas denominaciones se encuentra detallado en el artículo 171 constitucional en el sentido del reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, en términos generales en cuanto a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones, y con particular énfasis en las tierras comunitarias de origen en cuanto a su uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Asimismo, se reconoce el derecho a la personalidad jurídica y la facultad de administrar y aplicar normas propias como solución alternativa de conflictos mediante sus procedimientos, siempre que no contravengan la misma Constitución y los poderes del Estado. Estos dos últimos aspectos incluyen en su reconocimiento a las comunidades campesinas.

220. No obstante la importancia del reconocimiento constitucional, se denuncia reiteradamente que estos derechos no están incluidos en todos los órdenes de la vida nacional. Se tiene la percepción casi generalizada de que no se avanzará del terreno meramente declarativo hasta tanto no se efectivicen como derechos colectivos, de manera tal que se encuentren transversalmente desarrollados con esa naturaleza y con sus particularidades, tanto en todo el texto constitucional como en las leyes sobre diversas materias susceptibles de afectarles directa o indirectamente, y su implementación¹⁸¹.

221. La Comisión resalta los esfuerzos que se han venido realizando durante los últimos años para priorizar la creación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas a través de la creación de Ministerios, Vice-Ministerios y entidades específicas vinculadas directamente con sus necesidades.

222. Tal es el caso del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, actualmente denominado de Desarrollo Rural y Agropecuario,

...continuación

población de 15 años o más de edad, según sexo, área geográfica y grupo de edad. Link: <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO>. Disponible en visita de 15 de febrero de 2007.

¹⁷⁹ El Estado de Bolivia ratificó el Convenio 169 de la OIT el 11 de diciembre de 1991.

¹⁸⁰ Constitución Política de Bolivia. Artículo 1: "I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos. II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la Justicia".

¹⁸¹ Seminario: Justicia Comunitaria. Retos al Futuro. USAID. Compañeros de las Américas. Red Participación y Justicia. Universidad Andina Simón Bolívar.

el cual cuenta con diversos Vice-Ministerios y entes entre los cuales vale la pena resaltar los Vice-Ministerios de Tierras y Biodiversidad, así como el Instituto Nacional de Reforma Agraria (en adelante también el "INRA"), los cuales tienen como prioridad incluir las particularidades de estos grupos en el marco de las respectivas administraciones que tienen a su cargo. Asimismo, la Comisión valora positivamente la creación del Vice-Ministerio de Justicia Comunitaria adscrito al Ministerio de Justicia, con la función de promover e implementar las pautas de coordinación entre la justicia comunitaria y la justicia oficial en el marco que establezca la ley respectiva.

223. A pesar de estos avances legales e institucionales, la Comisión verificó que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas continúan siendo discriminadas sin que encuentren en la institucionalidad estatal, una respuesta efectiva para el ejercicio, en pie de igualdad, de sus derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales.

224. En efecto, se recibieron denuncias de casos de discriminación contra personas indígenas o campesinas en el acceso a la salud que en muchos casos deriva en muertes e incapacidades por mala praxis o por negligencia en la atención, la cual es priorizada según la proveniencia del paciente y no según la gravedad de su situación de salud¹⁸². Esto es especialmente preocupante donde las demandas de los servicios de salud son mucho mayores como consecuencia de la grave contaminación ambiental, la falta de acceso a agua potable y la exposición a agentes tóxicos, todas derivadas de la explotación de recursos naturales tal como se detallará (*infra* párrs. 251 – 256).

225. Adicionalmente, la sociedad civil denuncia que en las zonas rurales los recursos públicos supuestamente destinados a salud, se encuentran politizados y son manejados desde una perspectiva asistencialista, especialmente en épocas preelectorales, sin brindar ninguna permanencia en cuanto a la prestación del servicio y sin asumirlo como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado.

226. En cuanto al derecho a la educación, la Comisión observó que el acceso a la "educación oficial" presenta graves problemas especialmente en las zonas rurales. Al igual que el ejercicio del derecho a la salud, el acceso y permanencia en los entes educativos se encuentra politizado y su acceso depende de la afinidad de los beneficiarios con los gobernantes regionales, excluyéndose las comunidades identificadas con su organización tradicional que mantienen diferencias con los grupos de poder¹⁸³. Esto ha generado que el

¹⁸² Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 299.

¹⁸³ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e
Continúa...

índice de personas analfabetas en los municipios donde residen mayormente personas indígenas sea altísimo, con especial incidencia de género. Tal como fue verificado en el censo de 2001, los índices de analfabetismo de mujeres indígenas en las zonas rurales, supera ampliamente el de los hombres en todos los casos¹⁸⁴.

227. Adicionalmente se observó que aunque desde 1995 se puso en marcha la reforma educativa bajo el título de “Educación Intercultural y Bilingüe” orientada a la recuperación y revalorización de las lenguas indígenas, la sociedad civil mantiene una posición crítica al respecto dado que el estudio de los datos del Instituto Nacional de Estadística sobre educación, permite identificar problemas estructurales en el sentido de que las categorías y parámetros de medición de variables se encuentran determinados a partir de una concepción monocultural de la sociedad¹⁸⁵.

228. Se denuncia que la enseñanza bilingüe no ha sido implementada adecuadamente, tanto por falta de personal capacitado para ello como por la persistencia de la idea de que el fortalecimiento de la lengua indígena tiene implicaciones, en el marco de una sociedad con una historia de profunda exclusión y discriminación, para el ejercicio de los derechos, particularmente en el caso de los niños y niñas¹⁸⁶.

229. La Comisión verificó que el importante proceso de cambio que se está adelantando en Bolivia con el actual gobierno, tiene como uno de sus principales ejes la inclusión de los pueblos indígenas tanto en la sociedad como en las diversas instancias de decisión a nivel estatal. Sin embargo, mantiene vigencia la falta de medidas específicas que partan de diagnósticos completos sobre las graves violaciones de derechos humanos a que han sido sometidos estos grupos históricamente excluidos, situación que se encuentra exacerbada por la falta de acceso a una tutela judicial efectiva.

230. En los siguientes numerales, la Comisión plasmará sus observaciones en cuanto a las temáticas que considera prioritario que el Estado

...continuación

Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 300.

¹⁸⁴ Tomado de la Página Web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Indicadores de género. <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=0408&D2=6&D3=>. Disponible en visita de 15 de febrero de 2007.

¹⁸⁵ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 300.

¹⁸⁶ Seminario: Justicia Comunitaria. Retos al Futuro. USAID. Compañeros de las Américas. Red Participación y Justicia. Universidad Andina Simón Bolívar.

preste atención para materializar dicho proceso de inclusión social, a saber: i) Acceso a la tierra y al territorio; ii) Recursos naturales y participación en los proyectos de desarrollo; iii) Trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud; y iv) Acceso a la justicia. Al final de la sección se señalarán las recomendaciones respectivas.

B. Acceso a la tierra y al territorio

231. La Comisión ha venido siguiendo los procesos de reforma agraria que se han intentado en Bolivia hasta la fecha y ha notado con preocupación la precaria situación en la que permanecen los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en cuanto al acceso a la tierra y a los territorios que les pertenecen por su uso u ocupación ancestral, en el caso de los primeros; o en virtud de su trabajo con la tierra, en el caso de las segundas, de conformidad con la normativa interna.

232. Como referencia histórica, en 1953 inició el procedimiento de reforma agraria que se proponía la redistribución de tierras afectando los latifundios bajo la premisa “la tierra es de quien la trabaja”. La reforma fue implementada únicamente en la región andina del país donde la subdivisión progresiva por la transmisión de padres a hijos generó el minifundio y dificultó la afectación a las grandes extensiones de tierras¹⁸⁷.

233. Entre tanto, en el oriente boliviano se inició un proceso de transformación de la hacienda tradicional en empresas modernas las cuales fueron declaradas “inafectables” tanto en su extensión como en su régimen laboral¹⁸⁸. Ello exacerbó la concentración de los poderes económicos, políticos y sociales en una pequeña élite regional que ha venido negando hasta la actualidad el derecho a la propiedad de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Salvo contadas excepciones, estos territorios se mantienen en propiedad de grupos de ganaderos y agroindustriales¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 288. Citando a: Almaraz Alejandro. “Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el patrocinio jurídico. Cejis-Iwgia. Santa Cruz. 2002.

¹⁸⁸ Un ejemplo de ello y su vinculación con la situación de trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud vigente en algunos lugares de Bolivia, es el del pueblo indígena guaraní con un gran número de personas sometidas a estas circunstancias en la zona del Chaco boliviano, tal como se detallará *infra* párrs. 254 - 273.

¹⁸⁹ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 288. Citando a: Almaraz Alejandro. “Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el patrocinio jurídico. Cejis-Iwgia. Santa Cruz. 2002.

234. Tras una fuerte movilización social de diversos sectores rurales del país, en 1996 se expidió la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 conocida como la "Ley del Sistema Nacional de Reforma Agraria", mediante la cual se estableció un proceso de saneamiento y titulación de tierras con la finalidad de desconcentrar la tierra y redistribuirla entre quienes no la tienen o la poseen insuficientemente, además de devolver los territorios ancestrales a los pueblos indígenas de las tierras altas y bajas del país. Para ello se creó el INRA.

235. Es generalizado el sentimiento de frustración en Bolivia en cuanto a la implementación de esta norma. La Comisión pudo verificar que aunque se pretendía lograr el 100% del saneamiento territorial para el año 2006, tan sólo se avanzó en un 13%¹⁹⁰. Diversos sectores de la sociedad civil pusieron en conocimiento de la Comisión los siguientes factores que han incidido en estos resultados.

236. Por un lado, se denuncia reiteradamente la corrupción de funcionarios tanto del INRA como del Tribunal Agrario Nacional, los cuales incumplen los procedimientos administrativos y judiciales respectivamente, o los aplican en perjuicio de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Como ejemplo de las prácticas irregulares se mencionan la validación de documentos de propiedad fraudulentos de los terratenientes; la alteración de los procedimientos de pericias de campo que establece la ley sustituyéndolos por la recepción de documentos falsos; la falta de acceso a la información de los pueblos indígenas y comunidades interesadas; y la exigencia de formalidades como presentación de memoriales con firma de abogado o el pago de ciertos trámites¹⁹¹.

237. Otro de los obstáculos ha sido la dificultad en la expedición de carnés de identificación individual y personerías jurídicas de organizaciones campesinas, centrales o autoridades indígenas, sin las cuales es imposible la obtención de títulos de propiedad y el ejercicio de la representación tanto en las instancias administrativas y judiciales, con efectos negativos en cuanto a las posibilidades reales de controvertir los alegatos de los terratenientes ante la jurisdicción agraria¹⁹². Según la Comisión fue informada, no existe

¹⁹⁰ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 288.

¹⁹¹ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 291.

¹⁹² Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 291.

Continúa...

reglamentación sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica, y en la práctica, son los Consejos Municipales y las Alcaldías las que se encargan de ello sin tener en cuenta criterios uniformes.

238. Asimismo se denuncian los retrasos indefinidos en la identificación de las tierras disponibles y las dificultades en la ejecución de las pocas decisiones a favor de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, tanto por falta de voluntad de las autoridades respectivas, como por las amenazas y respuestas violentas en su contra y de las organizaciones que los apoyan. Ante la falta de reconocimiento de sus derechos se han dado casos de posesión de tierras supuestamente ilegal por parte de campesinos e indígenas, lo que se ha constituido en una fuente de conflicto con los terratenientes mediante desalojos forzosos¹⁹³. También se recibió información de casos de desalojos ordenados mediante resoluciones del INRA sin que los procedimientos de reivindicación de tierras de tales personas hubieran concluido¹⁹⁴.

239. Otro aspecto a resaltar es la constante promoción de conciliaciones por parte de autoridades estatales en las cuales, dada la precariedad de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, se resuelve la flexibilización y en el peor de los casos, la cesión de los derechos territoriales¹⁹⁵.

240. Con posterioridad a dicha norma se emitieron, sin consulta previa con los interesados, diversos decretos denominados de “contrareforma” bajo el título de normas técnicas que, en la práctica, se denuncia que han obstruido y generado el fracaso del proceso agrario e incluso que han fortalecido el mercado de tierras¹⁹⁶.

...continuación

Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 292.

¹⁹³ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 294.

¹⁹⁴ En tal sentido cabe mencionar el caso del llamado Movimiento Sin Tierra, el cual, según se denunció ante la Comisión, fue objeto de desalojos forzosos mediante el uso de violencia, por haber entrado en posesión de tierras que se encuentran en procedimiento de reconocimiento.

¹⁹⁵ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 294.

¹⁹⁶ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Págs. 292 y 293.

241. La Corte Interamericana ha establecido parámetros que deben ser tenidos en cuenta por los Estados en el marco de los procesos de afectación a la propiedad y la devolución de las tierras y territorios ancestrales a los pueblos indígenas. En efecto, ha indicado que al “desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros”¹⁹⁷. Asimismo, ha señalado que “por el contrario, la restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención”¹⁹⁸. En todo caso, “cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para éstas”¹⁹⁹.

242. Asimismo, la Comisión estima pertinente recordar que la misma Corte Interamericana ha enfatizado en la necesidad de que los procedimientos administrativos de reivindicación de tierras tengan en cuenta aspectos propios de los pueblos indígenas, particularmente la significación especial que tiene para ellos²⁰⁰. Asimismo ha indicado que los Estados deben asegurar que los trámites de esos procedimientos sean accesibles y simples y que los órganos a su cargo cuenten con las condiciones técnicas y materiales necesarias para dar oportuna respuesta a las solicitudes que se les hagan en el marco de dichos procedimientos²⁰¹.

243. La Comisión tomó conocimiento de que el 28 de noviembre de 2006 se aprobó la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria modificatoria de la “Ley INRA”. Aunque se observó que existen diversas posiciones sobre esta nueva normativa, es percibida por la mayoría de los sectores de la sociedad como una esperanza en cuanto a las posibilidades reales de acceso a la tierra de los grupos históricamente excluidos.

¹⁹⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125,0 párr. 147.

¹⁹⁸ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 148.

¹⁹⁹ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 149.

²⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 104.

²⁰¹ Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 109.

244. En tal sentido, la Comisión toma nota de esta iniciativa y espera que en su implementación se hagan los esfuerzos necesarios para superar las falencias institucionales anteriormente descritas, y para que se constituya en un verdadero instrumento que permita el reconocimiento y la titulación y/o devolución de las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas, derecho colectivo que, tal como ha sido señalado por la Corte Interamericana, se encuentra incluido en el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana²⁰².

C. Recursos naturales y participación en los proyectos de desarrollo

245. De manera paralela al dilatado y obstaculizado proceso de titulación de tierras y territorios descrito en el anterior numeral, se ha venido adelantando un expedito proceso de concesiones a empresarios privados para la explotación de madera y la exploración minera y de hidrocarburos, incluso mientras las demandas de reivindicación de tierras se encuentran en trámite²⁰³. La Comisión recibió información preocupante sobre la forma como se han efectuado estos proyectos desde su diseño hasta su implementación, en dos sentidos.

246. Por un lado, estas concesiones se habrían efectuado sin los procedimientos de consulta previa e informada a los pueblos indígenas y comunidades interesadas. La Comisión recuerda al Estado boliviano que la Convención Americana consagra en su artículo 23 el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos susceptibles de afectarles, derecho que, frente a los pueblos indígenas en el marco de los proyectos de desarrollo a realizarse en las tierras, territorios y recursos naturales que usan u ocupan, se materializa a través de procedimientos previos, libres e informados de consulta, tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT²⁰⁴. La Comisión resalta que estos procedimientos deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación.

247. Sobre este punto, la Comisión observa con especial atención la decisión del Tribunal Constitucional de 2 de junio de 2006 mediante la cual establece que la mención "lograr el consentimiento de las comunidades y los

²⁰² Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149; Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137; Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 118.

²⁰³ Informe sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas afectados por las industrias de la minería, gas y petróleo. Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz. Organización Indígena Chiquitana. Comité de Defensa del Río Pilcomayo. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 308.

²⁰⁴ Convenio 169 de la OIT. Artículos 6.2 y 15.

pueblos indígenas y originarios” de la Ley de Hidrocarburos es inconstitucional, bajo el argumento de que la consulta a los pueblos indígenas no debe entenderse en el sentido de requerirse una autorización para desarrollar actividades de explotación pues el subsuelo pertenece al Estado y el interés de la mayoría no puede verse afectado por la ausencia de consentimiento de los pueblos indígenas. En tal sentido se señala que la finalidad de la consulta es cuantificar los daños y no obtener el consentimiento²⁰⁵.

248. La Comisión estima necesario enfatizar que el procedimiento de consultas en el sentido de garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos susceptibles de afectarles, tiene un alcance mucho más amplio y debe propender por la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos y no limitarse únicamente a una notificación o a un trámite de cuantificación de daños. Por el contrario, debe garantizarse la participación de los pueblos indígenas, a través de dicha consulta, en todas las instancias de decisión de los proyectos de explotación de recursos naturales en sus tierras y territorios, desde su diseño, licitación y concesión, hasta su ejecución y evaluación. Asimismo, se debe garantizar que, en el marco de tales procedimientos, se establezcan los beneficios que serán percibidos por los pueblos indígenas afectados y las posibles indemnizaciones por los daños ambientales, siempre de conformidad con sus propias prioridades de desarrollo²⁰⁶.

249. En tal sentido, la Comisión lamenta que además de que en la práctica no se llevan a cabo procedimientos de consulta antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas, la anterior decisión restrinja, vía jurisprudencia, el alcance de su participación por medio de la consulta, no obstante al artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT que regula el tema se encuentra incorporado a la legislación boliviana desde el momento de su ratificación.

250. Por otra parte, la Comisión observó con preocupación la grave contaminación ambiental que han generado algunos de estos proyectos de desarrollo y los efectos nocivos que han tenido para la continuidad de las actividades básicas de subsistencia y la salud de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se encuentran en los territorios en los que se llevan a cabo dichos proyectos.

²⁰⁵ Tribunal Constitucional. Comunicación oficial de 21 de agosto de 2006. Sucre. En la cual se hace referencia a la decisión constitucional 0045 de 2003 de 2 de junio de 2006.

²⁰⁶ En tal sentido ver. CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.503, Fondo. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice*. 12 de octubre de 2004, párrs 142–156; Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. E/CN.4/SUB.2/1994/2/Add.1 (1994). Artículo 30; Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículo 21. (Proyecto Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95° período ordinario de sesiones).

251. La Comisión fue informada de dos ejemplos emblemáticos de esta situación. El primero, relacionado con la fuerte contaminación de las aguas del Río Pilcomayo en los departamentos de Potosí y Tarija en el sur del país, que afectan tanto a indígenas como a campesinos cuyas actividades agrícolas y/o actividades de subsistencia como la pesca, se han visto seriamente disminuidas dada la cantidad de desechos tóxicos de metales y otros elementos. La Comisión puso especial atención en las denuncias relacionadas con las afectaciones a la salud de las personas que por su necesidad continúan ingiriendo alimentos contaminados, situación de especial vulnerabilidad para los niños, niñas y mujeres en edad fértil²⁰⁷.

252. Otro ejemplo de esta situación es el caso del gasoducto lateral a Brasil que atraviesa el Bosque Seco Chiquitano. Este bosque que, según se informó, constituye territorio ancestral del pueblo indígena del mismo nombre, ha sido afectado gravemente con el gasoducto pues la mayoría de sus quebradas y cuerpos de agua fundamentales para sus actividades de subsistencia, están siendo contaminados por los desechos del proyecto²⁰⁸.

253. En tal sentido, la Comisión recuerda al Estado que el derecho a una vida en condiciones dignas se encuentra incluido en la Convención Americana²⁰⁹ y que teniendo conocimiento de la grave situación que están padeciendo las personas que viven en zonas aledañas a ríos y quebradas contaminadas como consecuencia de los proyectos de explotación de recursos, es su deber adoptar todas las medidas que tenga a su alcance para mitigar los daños que se están produciendo en el marco de las concesiones por él otorgadas, así como imponer las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las normas ambientales y/o penales respectivas. La falta de medidas en tal sentido, no obstante el pleno conocimiento de la gravedad de la situación, ha sido entendida por la Corte Interamericana como una fuente de responsabilidad internacional frente a las afectaciones a la vida e integridad personal derivadas de dichas condiciones²¹⁰.

²⁰⁷ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, págs. 314 y 315.

²⁰⁸ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 316.

²⁰⁹ Corte I.D.H., *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144; Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 161; Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 153.

²¹⁰ Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 178.

254. La Comisión ha observado que uno de los aspectos que incrementa la conflictividad en Bolivia son las tensiones entre pueblos indígenas y comunidades campesinas con el Estado y las empresas concesionarias de este tipo de proyectos dado que, por un lado, la sostenibilidad de los mismos no es medida con anterioridad a partir de mecanismos de participación efectiva de las personas y grupos afectados con independencia de que tengan un título de propiedad reconocido por el Estado en su favor, y por otro, las normas de tipo ambiental e incluso penales, son deliberadamente incumplidas sin que el Estado imponga las sanciones respectivas.

255. En consideración de la Comisión, estas falencias parten de la falta de aplicación efectiva de la Ley 1257 de 1991 mediante la cual se incorporó el Convenio 169 de la OIT a la normativa interna. Para ello un punto importante es su incorporación de manera transversal a la legislación que regula todo el proceso de diseño, concesión e implementación de proyectos relacionados con la explotación de los recursos naturales, sin que la falta de dicha reglamentación pueda constituirse en excusa para no aplicar la norma internacional que como se dijo, es parte de la legislación interna y es autoejecutable.

256. Finalmente, la Comisión considera preocupante que el estado de indefensión de pueblos indígenas y comunidades campesinas frente a estos proyectos, se ve exacerbado por la falta de mecanismos judiciales para impugnar las afectaciones a que son sometidos. Aunque existe la acción penal por incumplimiento de normas ambientales, la Comisión recibió información, incluso de funcionarios del Ministerio Público, según la cual las pocas acciones penales iniciadas con respecto a estos hechos, se han visto dilatadas y obstaculizadas tanto por la inactividad de las fiscalías como por presiones externas. Adicionalmente, las organizaciones que representan a las personas afectadas por esta situación denuncian que no cuentan con ningún medio judicial de naturaleza cautelar en situaciones extremas susceptibles de afectar su derecho a la vida. Según la misma información, tampoco existen acciones judiciales que puedan ser ejercidas de manera colectiva cuando se trata de un grupo afectado por la misma situación.

D. Situación de trabajo forzoso, servidumbre y esclavitud

257. La Comisión ha tomado conocimiento de un alto número de personas que en diversas circunstancias han estado sometidas a situaciones de servidumbre por deudas análogas a la esclavitud, en no pocos casos agravadas con elementos de trabajo forzoso, las cuales vienen de décadas atrás y se mantienen vigentes ante la falta de respuesta integral y efectiva del Estado. La Comisión ha venido recibiendo información detallada sobre el caso de las familias guaraníes en haciendas ubicadas en la región del chaco boliviano,

aunque se ha tomado conocimiento de que no se trata de la única situación de esta naturaleza²¹¹.

258. La información recibida anteriormente en el marco de audiencias durante los períodos de sesiones de la Comisión, fue verificada mediante reuniones con organizaciones de la sociedad civil y con representantes de la Defensoría del Pueblo quienes dieron cuenta de por lo menos 600 familias guaraníes ubicadas en haciendas en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca²¹² sometidas a esta forma de vida como consecuencia de la falta de reconocimiento y titulación de sus tierras y territorios ancestrales.

259. Esta situación viene de décadas atrás y consiste, en términos generales, en el excesivo trabajo físico de personas de todas las edades, incluyendo niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en algunos casos bajo la amenaza de aplicación de castigos corporales sobre los cuales la Comisión

²¹¹ También se ha recibido información en virtud de la cual en el norte Amazónico de Bolivia, en el marco de la explotación de la "goma elástica" y de la zafra de nuez y castaña, persisten circunstancias de explotación de mano de obra indígena y campesina mediante un sistema de servidumbre por deudas con la particularidad de la utilización de la figura de "enganche". Aproximadamente 30.000 personas al año son movilizadas para tales labores.

²¹² Existe una fuerte disparidad en las cifras. Se habla de por lo menos 600 familias guaraníes a partir del siguiente resumen de cifras tomado de: Informe. Aipota aiko chepiaguive cheyambae. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006. Págs. 18 – 23. Las cifras que han logrado verificarse en los últimos años son: en 1996 el CCCH contabilizó para las provincias Hernando Siles y Luis Calvo en el departamento de Chuquisaca, 106 haciendas y 773 familias cautivas; en 1999 el CCCH contabilizó 121 haciendas y 578 familias cautivas que correspondían a 3179 personas en total, y se cuantificaron 61 asentamientos de guaraníes arrendatarios sin tierra que corresponden a 372 familias; en el periódico Presencia de 16 y 23 de noviembre de 1999, se estimó un total de 7000 guaraníes en condiciones de explotación laboral en las cuatro provincias de los departamentos de Santa Cruz (Cordillera), Tarija (Gran Chaco) y Chuquisaca (Hernando Siles y Luis Calvo); en el 2001 se pudo determinar que prácticamente la totalidad de las personas de más de 6 años que hablan guaraní en todo el departamento de Chuquisaca, se encuentran en las dos provincias mencionadas; en el 2003 el Informe Final de Consultoría "Procesos de Empoderamiento en el Área de Trabajo de la Oficina de Derechos Humanos de Monteagudo" se habla de 63 comunidades guaraníes en Chuquisaca con un total de 1060 familias y 4600 personas, es decir, aproximadamente 9900, y de las cuales 275 familias son cautivas, todas en las dos provincias; en diciembre de 2003 el CCCH publicó el informe "Situación de la Vida de las Comunidades Guaraníes en el Departamento de Chuquisaca" donde se registra un total de 11227 guaraníes libres en 67 comunidades de las 9 zonas de la región chaqueña de Chuquisaca, así como que existirían 942 personas empatronadas en 39 haciendas localizadas en las provincias indicadas; en marzo de 2004 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó el informe "El Régimen de Servidumbre en las Comunidades Cautivas Guaraníes y Haciendas del Chaco Boliviano" en el que se determinó que en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca hay entre 5100 y 7200 guaraníes que viven todavía en cautiverio o en condiciones de trabajo forzoso, sobre la base de criterios cuestionables; en julio de 2005 el Ministerio de Desarrollo Sostenible, a través del viceministerio de tierras, publicó un documento denominado "Proyecto para la liberación de las familias y comunidades cautivas Guaraníes" donde se señala que en Chuquisaca hay 449 familias cautivas en la región del Alto Parapetí y 200 familias en la zona de Huacareta del departamento de Chuquisaca.

pudo recibir alarmantes testimonios. La contraprestación a este trabajo se realiza en especie y/o a través de mínimas sumas de dinero que además de desconocer las largas jornadas laborales, bajo ninguna circunstancia pueden cubrir las necesidades básicas de subsistencia de los trabajadores. Correlativamente a la insuficiencia de la contraprestación, se genera una situación de endeudamiento permanente y sucesivo con los hacendados por la provisión de víveres, ropa y otros productos, que puede llegar a ser vitalicia e incluso heredarse.

260. Según se informó, los propietarios tienen una actitud de rechazo a reconocer la existencia de una relación de servidumbre con las familias guaraníes e intentan hacerlo ver como una fase anterior ya superada. La situación es minimizada y justificada por ellos como situaciones circunstanciales que responden a una relación de colaboración dada la necesidad de las familias guaraníes. En efecto, la situación no es percibida como un régimen prohibido por la Constitución sino como una relación laboral con obligaciones cumplidas y acuerdos de partes que periódicamente son cancelados y renovados²¹³. También se recibieron denuncias en virtud de las cuales en muchos casos los mismos propietarios o pertenecen o se encuentran directamente vinculados con el poder político local.

261. Las familias “hacendadas” viven en la absoluta miseria y sus condiciones de vida son precarias e infrahumanas. Generalmente duermen en chozas ubicadas en zonas marginales de las haciendas y donde la tierra no es productiva. Las chozas tienen un solo ambiente en superficies que no superan los 20 metros cuadrados donde se instala una especie de cama en la cual duermen todos los miembros de la familia. Las pertenencias se encuentran al aire libre y la cocina son piedras apoyadas en el suelo que sostienen los recipientes²¹⁴.

262. En cuanto al tipo de trabajo que se realiza, éste se encuentra definido por roles. Las mujeres realizan principalmente trabajos de cocina y deben llevar la comida a los hombres que se encuentran generalmente trabajando a kilómetros de distancia. Además, llevan a cabo otras labores como pelar maní, escarmenar lana, limpiar las haciendas, cuidar gallinas y lavar

²¹³ Informe. *Aipota aiko chepiaguive cheyambae*. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006. Pág. 43 y 44.

²¹⁴ Informe. *Aipota aiko chepiaguive cheyambae*. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006. Pág. 52 y 53.

ropa. Trabajan desde las 4 am hasta las 6 pm, y aún así, el concepto que se tiene de la mujer guaraní entre los hacendados, es que es una “mujer floja y descuidada”. Por su parte, las labores que realizan los hombres dependen de la temporada y su jornada comienza a las 7 am y termina a las 6 pm. Los niños y adolescentes de padres guaraníes, dependiendo de la edad, trabajan a cambio de alimentación, techo o estudio. Si están en edad escolar, algunos pueden asistir a la escuela pero en la tarde trabajan junto a sus padres cumpliendo ciertas labores. En otros casos los niños no asisten a la escuela y se someten a la educación impartida por el patrón²¹⁵.

263. La Comisión tomó conocimiento e incluso recibió testimonios relacionados con eventos de maltrato físico mediante azotes, en situaciones de “desobediencia”, situación que ha sido corroborada por diversos propietarios cuestionados al respecto en cuya respuesta se indica que los guaraníes no tienen iniciativa para nada y que hay que “aguijonearlos” para que trabajen²¹⁶.

264. La situación de endeudamiento se genera mediante el registro que tienen los patrones de sus trabajadores en un cuaderno donde anotan su nombre, las actividades que realizan, los adelantos entregados en especie o el trabajo que se entrega en pago al trabajo desarrollado. Este cuaderno es el único documento para realizar los “arreglos” que se efectúan cada determinado tiempo y, en casi todos los casos, los trabajadores resultan debiéndole al patrón. Esto genera las obligaciones de trabajar a futuro, situación que puede durar toda la vida y llegar a heredarse. Incluso se han constatado casos en los cuales los propietarios y patrones de haciendas transfieren personal con deudas, disponiendo de la libertad de las personas. Así el adquirente paga la deuda al anterior propietario y los trabajadores siguen debiéndole al nuevo patrón²¹⁷.

265. Uno de los factores que permite la continuidad a esta situación, es la permanencia de altas tasas de analfabetismo en esta población que además de no tener conocimiento de sus derechos, tampoco tienen forma

²¹⁵ Informe. *Aipota aiko chepiaguive cheyambae*. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006, págs. 46 - 48.

²¹⁶ Documental. “Quiero ser libre, sin dueño”. Pueblos Indígenas y empadronamiento. 32 minutos. 8 segundos. Defensoría del Pueblo. Ministerio de la Presidencia. Viceministerio de Justicia. Pueblos Indígenas y Empoderamiento.

²¹⁷ Informe. *Aipota aiko chepiaguive cheyambae*. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006, pág. 47.

alguna de controlar las deudas que se encuentran registradas en los cuadernos, al momento de efectuar los “arreglos” con los hacendados. Esto tiene el efecto de que es el hacendado quien define las condiciones del trabajo, las horas de duración, el pago por la jornada de trabajo, la forma de pago por deudas adquiridas, la frecuencia de los arreglos, la forma de administración de los anticipos, el tipo de labores a desarrollar, entre otros²¹⁸.

266. Por otra parte, esta problemática es paralela a la cuestión de la estructura de la tenencia de tierra y a la distribución de la misma en las regiones afectadas. Así por ejemplo, en la región de Huacareta en el departamento de Chuquisaca, el actual sistema hacendatario es resultante de la subdivisión y la sucesión hereditaria de los originales patrones a favor de sus hijos y familiares que actualmente detentan la propiedad de grandes extensiones de tierra en contraste con las familias guaraníes que no tienen ni una hectárea de tierra en propiedad²¹⁹.

267. Una de las dinámicas que ha tenido mayor constancia, ha sido la emprendida por la Iglesia Católica y algunas ONG´s que promovieron la compra de tierras, la realización de programas de reasentamiento poblacional y la provisión de servicios básicos de aproximadamente 500 familias. Sin embargo, se entiende como una medida humanitaria, pues se trata de las tierras que originariamente le pertenecen al pueblo Guaraní y que en tal sentido deben ser reconocidas y tituladas por el Estado. En efecto, de manera paralela a la compra de tierras, la Asamblea del Pueblo Guaraní y otras organizaciones, impulsaron el proceso de demanda y saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen²²⁰, proceso que, tal como se indicó (*supra* párrs. 235 – 240), tiene profundas falencias tanto de trámite como de ejecución, específicamente la parcialidad a favor de intereses ganaderos y hacendatarios, la reducción y recorte de demandas y la titulación de superficies ínfimas, en contraste con las grandes extensiones de tierra a favor de aquéllos.

²¹⁸ Documental. “Quiero ser libre, sin dueño”. Pueblos Indígenas y empadronamiento. 32 minutos. 8 segundos. Defensoría del Pueblo. Ministerio de la Presidencia. Viceministerio de Justicia. Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Testimonios de los propietarios de las haciendas.

²¹⁹ Informe. *Aipota aiko chepiaguive cheyambae*. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatramiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006, págs. 56 – 62.

²²⁰ Informe. *Aipota aiko chepiaguive cheyambae*. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatramiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006, pág. 62.

268. El panorama descrito se encuentra agravado por la ausencia de respuesta en todos los niveles del Estado. Las autoridades locales tales como alcaldes, sub-alcaldes, prefectos, sub-prefectos, corregidores, jueces, policías, oficiales de registro civil y defensorías de la niñez y la adolescencia, no cumplen las responsabilidades asignadas legalmente ni implementan políticas públicas para evitar la transgresión a la normativa vigente o la vulneración de derechos humanos. En otros casos, la mínima e inestable asignación de personal a estas entidades resulta en una total ausencia del Estado en la región. Tal es el caso por ejemplo de funcionarios en materia laboral tales como inspectores de trabajo o jueces laborales, que dada su incapacidad institucional para enfrentar el tema, generan una sensación de legitimación de los patrones quienes consideran que la situación es “normal”²²¹.

269. Este escenario preocupa profundamente a la Comisión pues desconoce la prohibición absoluta e inderogable de sometimiento de personas a esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso, consagrada en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales de los cuales Bolivia es parte²²².

270. La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de Naciones Unidas²²³, en lo relevante, define como prácticas análogas a la esclavitud las siguientes:

La servidumbre por deudas, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios²²⁴.

²²¹ Documental. “Quiero ser libre, sin dueño”. Pueblos Indígenas y empadronamiento. 32 minutos. 8 segundos. Defensoría del Pueblo. Ministerio de la Presidencia. Viceministerio de Justicia. Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Testimonios de los propietarios de las haciendas; Información aportada a la Comisión durante visita sostenida en la ciudad de Sucre el 15 de noviembre de 2006 con organizaciones de la sociedad civil y representantes de la Defensoría del Pueblo.

²²² El artículo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: “1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas. 2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio”. Por su parte, el artículo 27.2 del mismo instrumento indica en el marco de los Estados de Excepción, no se autoriza la “suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

²²³ Adherida por Bolivia el 6 de octubre de 1983.

²²⁴ Artículo 1. Literal a).

La servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición²²⁵.

271. La Comisión deplora la continuidad de prácticas como las descritas en el presente numeral que además de ser formas de servidumbre análogas a la esclavitud, constituyen una forma de trabajo forzoso dado que en muchos casos su continuidad se garantiza a través de la amenaza o aplicación de castigos corporales. Esta situación involucra además violaciones a otros derechos tales como la integridad personal, tanto física como psíquica y moral; a condiciones mínimas de vida digna; a la educación; así como al acceso a la justicia ante tales circunstancias. Todos estos derechos se encuentran consagrados tanto en la Constitución Política como en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, particularmente en el ámbito interamericano, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

272. En cuanto a las iniciativas adoptadas por el Estado desde los años noventa, la Comisión pudo verificar que todas se han caracterizado por partir de estudios parciales o aislados de algunas familias sin tener en cuenta la integralidad de la problemática con todos los factores que involucra. Por esta razón las medidas no han tenido un impacto significativo y su continuidad se ha visto afectada por los períodos de inestabilidad política que ha sufrido Bolivia²²⁶.

²²⁵ Artículo 1. Literal b).

²²⁶ Informe. *Aipota aiko chepiaguive cheyambae*. Quiero ser libre, sin dueño. Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco: La desprotección y ausencia del Estado como la indefensión, la explotación laboral y el trabajo sin dignidad de las familias cautivas guaraníes en el departamento de Chuquisaca. Defensoría del Pueblo. Ministerio de Justicia, programa Pueblos Indígenas y Empoderamiento. Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) Monteagudo-Bolivia. Primera edición: abril de 2006. Págs. 35 – 37. A título de ejemplo cabe mencionar las siguientes iniciativas: A fines de los años 90 se conformó una comisión interinstitucional del Viceministerio de Derechos Humanos y el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios cuyo informe generó algunas gestiones preliminares sin continuidad. Posteriormente, en el 2003 se firmó un convenio amplio con la Asamblea del Pueblo Guaraní, donde se incluyó un punto relativo a comunidades cautivas, comprometiéndose a conformar una comisión técnica para elaborar un proyecto que libere a las comunidades cautivas del Alto Parapetí, que les provea tierras suficientes en un parámetro mínimo de 50000 ha. En esta oportunidad, los Ministerios de Desarrollo Sostenible, Asuntos Indígenas y Trabajo, conformaron una instancia de coordinación y se conformaron comisiones interinstitucionales cuyos resultados no se conocen. En el 2004 se conformó nuevamente una comisión interinstitucional, esta vez por representantes del Ministerio de Asuntos Indígenas, el Viceministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo y la Asamblea del Pueblo Guaraní que realizaron una nueva misión de campo resultante en la denuncia de 894 familias guaraníes cautivas y casos de posible tráfico de hijas de indígenas. Finalmente, el gobierno de Carlos Mesa, emitió el Decreto supremo 28159 de 2005, incorporado a la Ley General del Trabajo, mediante el cual se define a las familias y comunidades cautivas y/o empatronadas, se dispone su registro, la dotación y el financiamiento para la compra de tierras, la superficie requerida por familia y el saneamiento de áreas comunales. Las críticas que de la sociedad civil recibió esta iniciativa Continúa...

273. La Comisión reconoce la intención del actual gobierno de darle prioridad a esta situación y toma nota del impulso que se le ha dado al Proyecto de Ley de Regulación del Trabajo Asalariado Rural, cuya aprobación implicaría, al menos en términos legales, la obligación en cabeza de los hacendados de pagar los salarios y beneficios sociales respectivos.

274. En consideración de la Comisión, las medidas adoptadas en tal sentido deben, por lo menos, incluir dos perspectivas. Por un lado deben ir dirigidas al fortalecimiento del proceso de reconocimiento y titulación de la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios ancestrales; y por otro, deben promover el respeto de los estándares mínimos en materia laboral en el sector rural.

275. En todo caso, la Comisión estima necesario hacer énfasis en que el proceso de diseño de políticas públicas y programas para erradicar tan alarmante situación, debe tener como punto de partida, un diagnóstico completo, que incluya las cifras de todas las familias y personas sometidas a esta forma de vida, los factores sociales, culturales e incluso psicológicos relacionados, así como los diversos actores privados y estatales involucrados, particularmente las falencias de las diversas instancias administrativas y judiciales cuya presencia efectiva en muchos de los lugares donde se presenta esta realidad, es casi nula.

276. En consecuencia, la Comisión insta al Estado boliviano para que la prioridad dada al tema se materialice en el diseño e implementación de medidas que respondan tanto a la complejidad de la problemática como a su real extensión, y que se dirijan a enfrentar los obstáculos legales, institucionales y de otra índole que han impedido la obtención de resultados en iniciativas pasadas.

E. Acceso a la justicia

277. La situación del acceso a la justicia de los pueblos indígenas debe ser analizada desde dos perspectivas: i) Los obstáculos adicionales con los

...continuación

son: los términos del decreto y del proyecto es ambiguo y no contempla la integralidad de los aspectos que provocan y mantienen las condiciones y los efectos de la servidumbre y el empadronamiento, pues se concentra únicamente en los aspectos laborales y la adquisición y dotación de tierras; relega la lucha de las comunidades guaraníes por el acceso a la propiedad; convalida, avala y legaliza la distribución inequitativa de la tierra; promueve conflicto entre comunidades guaraníes; promueven la adquisición de tierras y propiedades que aún se encuentran en proceso de saneamiento; no define las condiciones de la compra y entrega de tierras, especialmente a cargo de quien se encuentra el pago; dejan supeditada la iniciativa a las comunidades guaraníes empadronadas; define arbitrariamente la superficie requerida por familia, desconociendo la noción de territorio; no contempla acciones para abolir el sistema de servidumbre y empadronamiento, cuya lógica no se asienta únicamente en el tema laboral y de tierras, sino en un complejo entramado de relaciones de poder y psicológicas así como la ausencia del Estado, que impiden un ejercicio pleno de la ciudadanía y los derechos humanos.

cuales se encuentran estos sectores de la sociedad cuando intentan obtener respuestas ante autoridades del sistema de justicia oficial; y ii) El reconocimiento del derecho y la administración de justicia indígenas. Estos dos aspectos hacen parte del derecho de acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas y en forma alguna pueden considerarse excluyentes en el sentido de que el cumplimiento de uno exime al Estado de garantizar el otro.

1. Acceso al sistema oficial de justicia

278. Una de las iniciativas que se ha propuesto para facilitar el acceso de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas a la justicia, es el fortalecimiento de la justicia de paz como mecanismo alternativo de solución de conflictos. En enero de 2006 se incluyeron algunas modificaciones a la Ley de Organización Judicial, relacionadas con la jurisdicción y competencia de estos jueces para promover la conciliación en conflictos individuales, comunitarios o vecinales, así como resolver en equidad cuando no se presente conciliación, sin embargo, aún no se cuenta con información precisa sobre la implementación de estas normas ni sobre sus resultados²²⁷.

279. Más allá de la importancia del fortalecimiento de la justicia de paz, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas se encuentran con obstáculos cuando pretenden presentar sus reclamos ante la justicia oficial. Los problemas que mayormente los aquejan son los relacionados con la propiedad y posesión de la tierra; el acceso a los servicios básicos; el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas como tales; la reivindicación de derechos laborales de las personas que son sometidas a condiciones de trabajo forzoso y/o análogas a la esclavitud; y el reclamo por daños ambientales derivados de proyectos de explotación de recursos naturales.

280. Con respecto a la jurisdicción agraria, se recibió información en virtud de la cual la selección de los jueces se encuentra vinculada a intereses políticos y económicos regionales. Según denuncias recibidas, tras las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que resultan favorables a comunidades indígenas o campesinas, los terratenientes "afectados" acuden a estos jueces que en un alto número de casos fallan en su favor de forma discriminatoria y sin motivación suficiente, incluso haciéndolos parecer en el sustento de las sentencias como "pequeños campesinos". Resulta preocupante el hecho de que en estos procesos el derecho de defensa de los pueblos indígenas o comunidades campesinas se encuentra disminuido ya que

²²⁷ El poder judicial en la nueva Constitución. Propuesta de la Corte Suprema, Cortes de Distrito, Vocales y Jueces a la Asamblea Constituyente. 2006. Pág. 18; Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Resumen documento Justicia para Todos. Corte Suprema de Justicia. 2003. Disponible en el sitio web oficial: <http://suprema.poderjudicial.gov.bo/justicia.htm>. Visita efectuada el 28 de diciembre de 2006.

no son parte de los mismos. Según se informó a la Comisión, la jurisprudencia del Tribunal Agrario Nacional señala que pueden participar en el proceso ante la jurisdicción agraria pero no en calidad de partes sino de terceros interesados.

281. En cuanto a las solicitudes de reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas y sindicatos campesinos, sectores de la sociedad civil presentaron a la Comisión información relacionada con el excesivo formalismo y la casi generalizada respuesta negativa tanto de autoridades administrativas como judiciales, incluso cuando se ejercen acciones de amparo. La Comisión observó que el efecto de estas dificultades es la percepción, por parte de la sociedad civil, de que es más efectiva la movilización social que la reivindicación administrativa o judicial del derecho ya que ello puede implicar perderlo definitivamente.

282. Con relación al reclamo de acceso a los servicios básicos, así como de reconocimiento de derechos laborales en las zonas rurales en las que se presentan graves situaciones de trabajo forzoso y/o análogas a la esclavitud, se denunció que no hay juzgados laborales ni inspectores de trabajo ante quienes acudir. Un ejemplo de ello lo representan algunas zonas donde se encuentran familias cautivas en las haciendas, cuyo juez laboral más cercano se encuentra a 500 kilómetros de distancia. En los pocos lugares en los cuales hay presencia física de autoridades tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, o bien no hay infraestructura ni personal para atender las denuncias, o la corrupción por intereses políticos y económicos de las autoridades locales imposibilitan la obtención de respuestas efectivas y prontas.

283. En cuanto a los reclamos de tipo ambiental, incluso frente a aquellos daños capaces de perjudicar gravemente la salud y/o la vida de las personas afectadas, las diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con estos temas, así como algunas autoridades estatales, informaron a la Comisión que fuera de la vía penal, no existe ningún mecanismo judicial para impugnar estos hechos tal como un recurso de amparo o una acción popular de naturaleza colectiva.

284. Finalmente, la Comisión fue informada de que no obstante el Código de Procedimiento Penal establece ciertas garantías especiales a favor de miembros de pueblos indígenas y comunidades campesinas²²⁸, éstas en la práctica no son cumplidas, principalmente por la falta de capacitación tanto de

²²⁸ Artículo 391 del Código de Procedimiento Penal: "Cuando un miembro de un pueblo indígena o comunidad indígena o campesina, sea imputado por la comisión de un delito y se lo deba procesar en la jurisdicción ordinaria, se observarán las normas ordinarias de este Código y las siguientes reglas especiales: El fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas; el mismo que podrá participar en el debate; y, antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referenciales del imputado a los efectos de fundamentar, atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate".

los funcionarios del Ministerio Público como del Poder Judicial y la consecuente ausencia de voluntad en decretar las medidas necesarias para cumplir con dichas garantías. Es especialmente grave la situación sobre la ausencia de traductores oficiales frente a personas indígenas que no hablan castellano, y la casi absoluta inexistencia de defensores públicos que hablen lenguas indígenas.

285. La Comisión recuerda al Estado boliviano que en virtud de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial debe tener en cuenta sus particularidades, características económicas y sociales, vulnerabilidad, normas consuetudinarias, y en general, sus valores, usos y costumbres, en el marco de los derechos a la protección judicial y a las garantías judiciales consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana²²⁹, respectivamente.

2. Derecho y justicia indígena

286. En cuanto a la segunda perspectiva, la llamada "justicia comunitaria"²³⁰ ejercida de manera milenaria por los pueblos indígenas en Bolivia constituye uno de los temas más discutidos durante los últimos años en el país y ha cobrado especial actualidad desde la elección constitucional del actual Presidente de la República, Evo Morales Ayma, puesto que fue incorporado como prioritario dentro de su propuesta de proyecto político y se vislumbra que será uno de los aspectos cruciales a tratar por la Asamblea Constituyente.

287. La Comisión observó que la relevancia del tema se extiende a la opinión pública y que los posicionamientos sobre el mismo se encuentran fuertemente polarizados, con la particularidad de que el debate no se limita a las fuerzas políticas que rigen el proceso constituyente, sino que además se encuentra vigente al interior de los distintos sectores dentro de la misma sociedad civil e incluso dentro de los poderes del Estado que han manifestado las más diversas e incluso antagónicas posiciones.

288. Por otra parte, la legislación interna vigente tampoco arroja demasiadas luces sobre la materia, pues dada su generalidad y vaguedad,

²²⁹ Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 83.

²³⁰ Es importante aclarar que en el derecho internacional aún no se acuñó un término uniforme para referirse a los derechos que tienen los pueblos y comunidades indígenas al reconocimiento de sus sistemas jurídicos, entendiendo por ellos el conjunto de normas que regulan sus comportamientos individuales y colectivos y los procedimientos y las autoridades con legitimidad para hacer efectivas tales normas y para solucionar conflictos. Cada Estado utiliza diversos términos y en Bolivia es generalizada la denominación de "justicia comunitaria", razón por la cual éste será el término utilizado por la Comisión en el presente informe, entendiendo por tal lo que se indica en esta nota al pie.

puede ser interpretada de diversas maneras²³¹. Por ejemplo, no resulta claro el alcance del reconocimiento de la justicia comunitaria en cuanto a su jerarquía, lo que ha generado una fuerte confusión con los mecanismos alternativos de solución de conflictos como salida a la congestión judicial, especialmente con la institución de los jueces de paz con potestad para adoptar decisiones en equidad.

289. Otra de las cuestiones que resulta confusa es la determinación de quienes se encuentran reconocidos dentro del concepto constitucional y legal de justicia comunitaria, dado que las normas incluyen a las comunidades indígenas y campesinas sin precisar ninguna distinción no obstante la evidente diferencia de las categorías en cuanto a la ancestralidad y el carácter originario de sus normas y procedimientos de aplicación de justicia. Este tema fue abordado superficialmente por el Tribunal Constitucional, el cual describió esta diferencia pero no planteó efectos en cuanto al reconocimiento del derecho de administrar justicia por sus propios métodos según se trate de una categoría u otra²³².

290. En similar sentido, el Tribunal Constitucional ha sido quien, ante la indeterminación sobre la materia, ha ejercido en algunos casos aislados una suerte de "control" de las decisiones adoptadas en la justicia comunitaria. Así, en el marco de sus atribuciones de conocimiento de recursos de amparo y *habeas corpus*, ha decidido aproximadamente 20 casos en los cuales ha establecido algunos criterios²³³ que, aunque relevantes, no permiten identificar parámetros de coordinación específicos de aplicación general.

²³¹ Las normas que hacen alguna referencia al tema son las siguientes. Artículo 171 de la Constitución Política: "...Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado"; Artículo 28 del Código de Procedimiento Penal: "Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su Derecho Consuetudinario Indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecidos por la Constitución Política del Estado. La Ley compatibilizará la aplicación del Derecho Consuetudinario Indígena"²³¹. La misma normativa regula la competencia para la sustanciación y resolución de "la extinción de la acción penal en el caso de conflictos resueltos por las comunidades indígenas"; Artículo 17 de la Ley 2175 Orgánica del Ministerio Público: "En el marco del artículo 171 de la Constitución Política del Estado, el Ministerio Público deberá prestar la colaboración necesaria a las autoridades naturales de las comunidades originarias, indígenas y campesinas, que así lo requieran, a fin de llevar a cabo las diligencias solicitadas"; Artículo 16 de la Ley 1674 contra la Violencia Intrafamiliar: "En las comunidades indígenas o campesinas, serán autoridades comunitarias y naturales quienes resuelvan las controversias de violencia en la familia, de conformidad a sus costumbres y usos, siempre que no se opongan a la Constitución Política del Estado y el espíritu de la presente Ley".

²³² Tribunal Constitucional. Sentencia 143 de 2003.

²³³ La jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional sobre la materia indica que: "no obstante la importancia de las costumbres socioculturales y el respeto que la sociedad debe demostrarles, no se debe olvidar que las instituciones sociales de las comunidades campesinas y pueblos indígenas no existen aisladas, forman parte de un contexto social mucho más amplio y
Continúa...

291. En medio de este panorama legal, jurisprudencial y político poco uniforme, la Comisión observó dos cuestiones sobre las cuales considera pertinente hacer algunas consideraciones desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo marco normativo actual es el Convenio 169 de la OIT²³⁴.

292. Por un lado, es preocupante que desde algunas de las más altas instancias estatales y en algunos sectores de la sociedad civil, incluidos ciertos medios de comunicación, persiste y se difunde la idea de que los eventos de “justicia por mano propia” o “linchamientos”, son un reflejo de la aplicación de la justicia comunitaria. La Comisión reitera que este tipo de actos constituyen graves violaciones de derechos humanos que deben ser investigadas y sancionadas por el Estado, y que no deben entenderse como derecho y justicia indígenas en el sentido reconocido tanto constitucional como internacionalmente²³⁵, dado que el presupuesto fundamental es precisamente el respeto de los derechos humanos en su aplicación²³⁶. Resulta lamentable que la

...continuación

complejo. Precisamente ahí radica el problema para definir los sutiles límites entre la “justicia comunitaria” y la “justicia oficial”, entre el derecho consuetudinario y el ordenamiento jurídico general imperante en el país, sin lesionar ninguno de ellos. Para no incurrir en el peligro de desconocer el valor y fundamento de las costumbres y culturas ancestrales, o, de vulnerar el orden legal establecido, debe llegarse a un punto de convergencia tal en el que ambos encuentren convivencia armónica, sin que ninguno avasalle al otro, resguardando en ambos, los derechos colectivos de las comunidades y los derechos fundamentales de las personas”. En el marco de estas decisiones ha determinado estos límites en ciertos casos concretos, relacionados por ejemplo con los procedimientos y sanciones que en su opinión desconocieron los derechos a la propiedad, a la libertad (Tribunal Constitucional. Sentencia 143 de 2003, Sentencia 0295 de 2003 y Sentencia 1017 de 2006), la prohibición de tortura, el derecho a la intimidad (Tribunal Constitucional. Sentencia 1100 de 2006), el derecho de defensa y a la “ciudadanía” (Tribunal Constitucional. Sentencia 313 de 2004), por citar algunos ejemplos.

²³⁴ Ratificado por Bolivia y utilizado reiteradamente tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana como parámetro de interpretación de la Convención Americana en casos de violaciones de derechos humanos en perjuicio de pueblos indígenas.

²³⁵ CIDH. *Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, párrs. 135 y 138 – 140.

²³⁶ Artículo 8.2 del Convenio 169 de la OIT. “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (...)”. Artículo 9.1: “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.”; En similar sentido. Artículo XVI del Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: 1. El derecho indígena deberá ser reconocido como parte del orden jurídico y del marco de desenvolvimiento social y económico de los Estados. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas jurídicos, y de aplicarlos en los asuntos internos en sus comunidades, incluyendo los sistemas relacionados con asuntos como la resolución de conflictos, en la prevención del crimen y en el mantenimiento de la paz y armonía. 3. En la jurisdicción de cada Estado, los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses, serán conducidos de manera tal de proveer el derecho a los indígenas de plena representación con dignidad e igualdad frente a la ley. Ello incluirá la observancia del derecho y costumbre indígena y, de ser necesario, el uso de su lengua”; Artículo 33 del Proyecto de Declaración Universal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: “Los pueblos indígenas

Continúa...

ocurrencia de dichos “linchamientos” sean utilizados como una forma de estigmatización de la justicia indígena en detrimento de su pleno reconocimiento, cuando en realidad, una de sus causas principales es la precaria cobertura del Ministerio Público y del Poder Judicial y su consecuente incapacidad de persecución y sanción penal en más de la mitad del territorio boliviano tal como se detalló (*supra* párrs. 63 - 65).

293. Por otra parte, la Comisión estima relevante dejar claridad sobre el alcance y jerarquía del reconocimiento de los medios de solución de conflictos de los pueblos indígenas siempre que cumplan con el anterior presupuesto de compatibilidad con la normativa constitucional e internacional de derechos humanos. En efecto, la Comisión considera que la consagración de la justicia comunitaria como un “medio alternativo” no puede interpretarse como un reconocimiento resultante de la falta de cobertura de la administración de justicia, y por lo tanto, condicionada a la continuidad de las falencias institucionales del Estado. Por el contrario, el derecho y la justicia indígenas deben reconocerse como derecho humano de naturaleza colectiva, sin que ello implique que el Estado se encuentra eximido de brindar a dichos pueblos los servicios de justicia oficial en tanto ciudadanos bolivianos, mediante los cuales se garantice el acceso a la justicia en el marco de conflictos con personas no indígenas o surgidos fuera del territorio de su comunidad.

294. Tal como la misma Constitución señala, la comprensión del alcance y la aplicación efectiva de la norma, requieren un marco legislativo que permita compatibilizar la potestad de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de aplicar sus propias normas y mecanismos de solución de conflictos, con las funciones de diversos órganos estatales, particularmente pero no exclusivamente, frente a la persecución penal.

295. La Comisión observó que la ambigüedad del marco normativo esbozado, aunado a la total ausencia de reglamentación hasta el momento, se constituye en la causa principal de la confusión generalizada que sobre el tema se verificó tanto en la sociedad civil boliviana como en las diversas instancias estatales. Se han intentado algunos proyectos de ley sobre la materia sin resultados fructíferos por diversas razones que no corresponde profundizar. Actualmente, dado el impulso que el gobierno le ha dado al tema mediante la creación de un Vice-Ministerio de Justicia Comunitaria adscrito al Ministerio de Justicia, se ha finalizado la redacción de un nuevo anteproyecto de ley denominado “Administración de Justicia de los Pueblos Indígenas-Originarios y Comunidades Campesinas”.

...continuación

tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicos característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas”.

296. Sin entrar a analizar el contenido específico de este anteproyecto, la Comisión considera relevante resaltar que un instrumento legal de esta naturaleza, a efectos de lograr una verdadera coordinación entre la justicia comunitaria y la justicia oficial, debe redactarse en participación de los pueblos y comunidades interesadas, y establecer pautas negociadas por lo menos en cuanto a: competencias en razón de materia, territorio y sujetos involucrados; mecanismos y criterios para dirimir posibles conflictos de competencias; canales de diálogo para la remisión de casos a la justicia indígena por parte de la justicia oficial; y mecanismos de control cuya naturaleza y legitimidad sea reconocida por las autoridades de ambas instancias judiciales y que sean utilizados en caso de que las partes planteen conflicto con sus derechos humanos.

F. Recomendaciones

297. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado boliviano que:

1. Adopte todas las medidas necesarias para erradicar todo tipo de discriminación basada en la condición indígena y/o campesina de las personas sujetas a su jurisdicción, particularmente en cuanto al acceso a la justicia, educación y salud, y al beneficio de las demás políticas estatales dirigidas al incremento de la cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales.
2. Asegure que todas las medidas que se adopten en cuanto al derecho a la educación y la salud de los pueblos indígenas, sean compatibles con sus particularidades y cosmovisión y procuren el mantenimiento y fortalecimiento de su identidad cultural, y en forma alguna impliquen una asimilación de los pueblos indígenas a la cultura no indígena.
3. Garantice la implementación efectiva de la nueva normativa en materia de reforma agraria, adoptando las medidas necesarias para eliminar los obstáculos esbozados por la Comisión que han impedido el acceso a la tierra y al territorio de todos los sectores de la sociedad boliviana. En el marco de este proceso, es fundamental que el Estado boliviano tenga en cuenta la particular relación de los pueblos indígenas con la tierra y en consecuencia, en el proceso de titulación, dé prioridad al reconocimiento de sus tierras y territorios ancestrales como fundamental para la perpetuación de su identidad cultural.
4. Incorpore a la legislación interna sobre proyectos de desarrollo las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre la materia y adopte las medidas para su implementación efectiva.

5. Garantice, de conformidad con sus obligaciones internacionales sobre la materia, la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, mediante consultas previas e informadas con miras a la obtención del libre consentimiento libre de los mismos en el diseño, ejecución y evaluación de dichos proyectos, así como la determinación de los beneficios y la indemnización por los daños, según sus propias prioridades de desarrollo.
6. En el marco de los proyectos que se encuentran en curso, implemente mecanismos de participación a efectos de determinar los daños ambientales que se están causando y las afectaciones a las actividades básicas de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas que viven en los lugares de ejecución de dichos proyectos. Esto con la finalidad de que, en caso de afectaciones a su vida y/o integridad personal, se suspenda inmediatamente la ejecución de los proyectos y se impongan las sanciones administrativas y penales correspondientes. En caso de dar continuidad a los proyectos, el Estado debe garantizar la participación de los afectados en los beneficios derivados de los mismos y determinar y hacer efectivas las indemnizaciones por tales daños.
7. Garantizar el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo para la impugnación de daños ambientales de manera colectiva para que, en adición a la acción penal, se disponga de un mecanismo de naturaleza judicial para obtener una respuesta inmediata en aquellas circunstancias en las cuales se están causando daños irreparables a grupos de personas.
8. Priorice las medidas dirigidas a erradicar la situación de servidumbre y/o trabajo forzoso, y adopte medidas inmediatas dirigidas por un lado al fortalecimiento del proceso de reconocimiento y titulación de la propiedad de las personas afectadas por esta situación; y por otro, a eliminar todo tipo de flexibilización de los derechos laborales y sociales de las personas que trabajan en el sector rural.
9. Realice inmediatamente un diagnóstico de la situación de servidumbre análoga a la esclavitud y/o trabajo forzoso que tiene lugar en diversas zonas de Bolivia, que incluya las cifras de todas las familias y personas sometidas a esta forma de vida, los factores sociales, culturales e incluso psicológicos relacionados, así como los diversos actores privados y estatales involucrados, particularmente las falencias de las diversas instancias administrativas y judiciales.

10. Adopte las medidas necesarias para garantizar que la justicia comunitaria no dependa de la cobertura y/o carga procesal de la justicia oficial, sino que derive del carácter pluricultural del Estado boliviano y del respeto por la autonomía de los pueblos indígenas.
11. Establezca, en el corto plazo, las pautas de coordinación de la justicia oficial con la justicia comunitaria teniendo en cuenta al menos los parámetros señalados en la sección respectiva del presente informe.

CAPÍTULO V

DERECHOS DE LAS MUJERES

A. Introducción

298. La situación de los derechos humanos de la mujeres bolivianas, que según el censo más reciente constituyen el 50.16% de la población²³⁷, constituyó uno de los temas sobre los cuales la Comisión prestó especial atención durante su visita y recibió información tanto por parte de instituciones estatales como de organizaciones de la sociedad civil.

299. En cuanto al marco internacional y constitucional, Bolivia es parte de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas²³⁸ y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante también “Convención de Belém do Pará”)²³⁹. La Constitución

²³⁷ Tomado de la Página Web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Censo poblacional oficial de 2001. Bolivia. Población por sexo según grupos quinquenales de edad y edades simples. <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwddie1xx.exe/TIPO>. Disponible en visita efectuada el 15 de febrero de 2007.

²³⁸ El Estado de Bolivia es parte de este instrumento internacional desde el 8 de junio de 1990 y de su Protocolo Facultativo desde el 27 de septiembre de 2000. Mediante este protocolo, Bolivia reconoció la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas para conocer denuncias sobre violaciones individuales de los derechos consagrados en la mencionada Convención.

²³⁹ El Estado de Bolivia es parte de este instrumento internacional desde el 5 de diciembre de 1994. Además de las medidas de protección y garantía de los derechos de la mujer que Bolivia se comprometió a adoptar al ratificar este instrumento, el artículo 12 la otorga a la Comisión Interamericana competencia para conocer denuncias sobre presuntas violaciones al artículo 7 de dicha Convención que señala: “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”.

Política de Bolivia contiene una cláusula de igualdad sin distinción de, entre otras categorías, sexo²⁴⁰. Asimismo, regula la institución del matrimonio en el marco de la igualdad de derechos y deberes entre los cónyuges²⁴¹.

300. Sobre la legislación interna la Comisión observó que el Estado boliviano ha venido incorporando normas específicas en cuanto a los derechos de las mujeres. Tal es el caso de la Ley 1674 de 1995 sobre Violencia Intrafamiliar o Doméstica cuyo objetivo es la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados; la Ley 2033 de 1999 sobre Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual mediante la cual se tipifican algunos delitos y se establece la creación de equipos interdisciplinarios que colaboren en las investigaciones y la implementación de centros de atención y apoyo a las víctimas; la Ley de 1997 sobre Cuotas del 30% en el Régimen Electoral de 1997, en la cual se establecen porcentajes mínimos que deben ser llenados por mujeres en los cuerpos colegiados de elección popular; y el Decreto Supremo 24864 de 1997 sobre Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres que establece la igualdad de estos en el campo político, económico, social y cultural, y la incorporación transversal de contenidos de género en las políticas públicas.

301. Asimismo, en diversas leyes sobre temáticas más generales se ha incluido la perspectiva de género e incluso algunas normas tendientes a equilibrar la discriminación que en tales materias ha venido afectando históricamente a la mujer. En tal sentido cabe mencionar la Ley de 1999 sobre Partidos Políticos en la cual se establece que en la constitución de cada partido político se debe incluir el rechazo de todo tipo de discriminación y determina la cuota del 30% de participación femenina en todos los niveles de dirección partidaria; la Ley 1551 de 1993 sobre Participación Popular que incorpora el principio de igualdad de oportunidades en los procesos de desarrollo municipal; la Ley 2828 de 2004 sobre Municipalidades mediante la cual se promueve la participación de mujeres en la formulación, control y seguimiento de los planes de desarrollo municipales; y la Ley 3545 de 2006 sobre la Reconducción de la Reforma Agraria en la cual se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras.

302. No obstante la sociedad civil califica como “avanzado” el marco legal esbozado, en general se indica que no se cuenta con los recursos ni la institucionalidad necesaria para asegurar su cumplimiento²⁴². Los obstáculos en

²⁴⁰ Constitución Política de Bolivia. Artículo 6.1.

²⁴¹ Constitución Política de Bolivia. Artículo 194.1.

²⁴² Informe sobre el estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos en Bolivia y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Católicas por el derecho a decidir. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Pág. 215.

la implementación de la legislación sobre las distintas temáticas serán abordados detalladamente en cada una de las temáticas de la presente sección.

303. La Comisión observó con preocupación que aún se mantienen vigentes algunas disposiciones contrarias a los estándares internacionales sobre derechos de las mujeres dado su fuerte contenido discriminatorio. La Constitución Política de Bolivia señala en su artículo 157.1 el deber del Estado de regular especialmente las condiciones de trabajo de “mujeres y menores”. En efecto, se mantienen vigentes disposiciones de la Ley General del Trabajo en las cuales se prohíbe que la mujer lleve a cabo trabajos que puedan afectar su “moral y buenas costumbres”²⁴³ e incluso que realice trabajos nocturnos salvo los relacionados con “enfermería” o servicio doméstico²⁴⁴.

304. Asimismo, aunque a partir de la reforma del Código Penal de 1997 se cambió la denominación de los delitos contra “la moral y las buenas costumbres” por los delitos contra “la libertad sexual”, la Comisión estima preocupante la vigencia del artículo 317 del Código Penal mediante el cual se exime el cumplimiento de la sanción a personas condenadas de delitos sexuales siempre que contraigan matrimonio con la víctima antes de que la sentencia quede ejecutoriada.

305. Otra de las normas criticadas por la sociedad civil es el artículo 44 del Código de Familia que establece la edad mínima de matrimonio para los hombres a los 16 años y para las mujeres a los 14 años. También se cuestiona la vigencia del artículo 52 de la misma normativa que establece que la mujer viuda, divorciada o cuyo matrimonio resulte invalidado, tiene que esperar 300 días después de la muerte del marido, del decreto de separación personal de los esposos o de la ejecutoria de nulidad para casarse después de la viudez.

306. La Comisión considera pertinente recordar al Estado boliviano que las distinciones legales en razón de, entre otras categorías, el sexo, deben ser sometidas a un escrutinio estricto en el sentido de la necesidad imperiosa para la misma y su proporcionalidad. Las categorías de “valores tradicionales”, “moral” y “buenas costumbres” han sido consideradas por la Comisión como incapaces de justificar una distinción legal en perjuicio de las mujeres y en consecuencia ha determinado que constituyen violación no solamente del derecho a la igualdad ante la ley e igual protección de la ley consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana, sino además del derecho a la intimidad consagrado en el artículo 11 del mismo instrumento²⁴⁵.

²⁴³ Artículo 59.

²⁴⁴ Artículo 60.

²⁴⁵ En tal sentido ver. CIDH, Informe N° 4/01, caso 11.625, *Fondo, María Eugenia Morales de Sierra*, Guatemala, 19 de enero de 2001, Párr. 45.

307. Asimismo, vale la pena reiterar lo señalado por la Comisión en el sentido de que para alcanzar la igualdad de género, no es suficiente con la igualdad *de jure*. Además, hace falta eliminar las prácticas y conductas que generan y perpetúan la posición de inferioridad que tienen las mujeres en la sociedad. No obstante, la Comisión no subestima la importancia de la igualdad formal y destaca la importancia del derecho para alcanzar el cambio social²⁴⁶.

308. La discriminación *de jure* es una violación flagrante de los compromisos internacionales libremente consentidos por los Estados y, aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho²⁴⁷.

309. Con relación al marco institucional, como parte de la reestructuración efectuada por el actual gobierno, el anterior Vice-Ministerio de la Mujer dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible, quedó ubicado como un Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, adscrito al Ministerio de Justicia. La Comisión observó que este cambio ha sido percibido por algunos sectores como un declive en el diseño de estrategias y políticas públicas relacionadas con los derechos de la mujer, pues en su opinión, podría debilitar la especificidad y exclusividad que deben tener las políticas de equidad de género en todos los niveles y no únicamente en el ámbito familiar²⁴⁸.

310. La Comisión ha tomado nota de iniciativas de estos Vice-Ministerios tales como el diseño del Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres (2004-2007); la creación de las Unidades Departamentales de Género, la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer y la creación y puesta en funcionamiento de Servicios Legales Integrales Municipales para la prevención y atención inmediata de casos de violencia contra la mujer únicamente en el 30% de los municipios²⁴⁹. Asimismo se han creado Brigadas de Protección a la Familia de la Policía Nacional que tienen capacidad para llegar con mayor rapidez a los lugares en los cuales se presentan hechos de violencia contra la mujer y proveen un mejor auxilio que la policía no especializada en el tema.

²⁴⁶ CIDH. *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 98; CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 de octubre de 1998, capítulo. IV.

²⁴⁷ CIDH. *Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 octubre de 1998.

²⁴⁸ Véase La Razón: Una diputada ve retroceso en las políticas de género: Salguero lamenta que la mujer haya sido incluida en el Viceministerio de Género. 3 de octubre de 2006 en http://www.la-razon.com/versiones/20061003_005683/nota_250_339884.htm. Asimismo, en reunión sostenida con organizaciones de la sociedad civil sobre derechos de la mujer, se indicó que esta decisión constituye una manifestación de la falta de prioridad del tema.

²⁴⁹ Comunicado de prensa Pronunciamiento Día Internacional Contra la Violencia hacia las Mujeres, Capítulo Boliviano de derechos humanos, democracia y desarrollo, noviembre de 2006 en <http://www.derechoshumanosbolivia.org/comunicado.php?cod=CD20061123150716>.

311. Sin embargo, tanto el Estado como la sociedad civil coinciden en indicar que la gestión institucional frente a los derechos de la mujer se ha visto afectada por la inestabilidad política y los cambios de gobierno, así como la falta de asignaciones presupuestarias que respondan a las políticas que se pretende implementar. Esto se ha visto reflejado en la carga excesiva de trabajo de los funcionarios de estas entidades, la falta de material necesario para cumplir con sus funciones, así como la constante rotación del personal²⁵⁰. Adicionalmente, la Comisión observó que no existe articulación entre los entes locales y nacionales involucrados, y que quienes efectúan algún tipo de seguimiento de las iniciativas estatales en esta materia son las organizaciones no gubernamentales y la institución del Defensor del Pueblo.

312. Durante su visita la Comisión mantuvo reuniones con diversas instancias estatales y organizaciones de la sociedad civil que en el marco de sus atribuciones trabajan prioritariamente a favor de los derechos humanos de las mujeres en Bolivia. A partir de la información recibida, la Comisión pudo verificar algunas situaciones sobre las cuales venía tomando conocimiento durante los últimos años. A continuación la Comisión detallará sus observaciones sobre las siguientes problemáticas identificadas como las de mayor preocupación en cuanto a la situación de los derechos humanos de las mujeres en Bolivia: i) Participación en la función pública; ii) Violencia; iii) Acceso a la justicia; iv) Otras formas de discriminación en razón del género.

B. Participación de la mujer en la función pública

313. Tal como se mencionó en la introducción, la Comisión valora positivamente el marco legal avanzado con relación a la participación política de la mujer en Bolivia, conformado por el Código Electoral, la Ley de 1997 sobre Cuotas del 30% y la Ley de 1999 sobre Partidos Políticos. Asimismo, la Comisión observó que la vigencia de estas leyes efectivamente ha incrementado los niveles de la participación de la mujer en las diversas instancias de decisión²⁵¹. No obstante lo anterior, aún no se cumplen los

²⁵⁰ Comunicado de prensa: Pronunciamiento Día Internacional Contra la Violencia hacia las Mujeres, Capítulo Boliviano de derechos humanos, democracia y desarrollo, noviembre de 2006 en <http://www.derechoshumanosbolivia.org/comunicado.php?cod=CD20061123150716>.

²⁵¹ Un ejemplo de ello es lo señalado en el Informe de Desarrollo Humano de Género 2003 (PNUD), según el cual aunque la participación de las mujeres en espacios de decisión económica y política todavía es muy baja, desde el inicio de los años noventa hasta la actualidad, la participación femenina en los ámbitos de decisión económica, en el sector público y privado ha incrementado aproximadamente en un 70%. Asimismo, desde 1992 su participación en los espacios de representación política nacional y local ha aumentado en un 16%. Este informe se encuentra disponible en <http://idh.pnud.bo/WebPortal/Publicaciones/InformeTematico/G%C3%A9nero2003/tabid/132/Default.aspx>. Visita realizada el 15 de febrero de 2007.

porcentajes establecidos legalmente como cuotas obligatorias a ser copadas por mujeres²⁵².

314. Asimismo, la Comisión fue informada de que se mantiene una fuerte brecha en cuanto a la conformación de los diversos órganos de decisión en los tres poderes del Estado. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen los siguientes porcentajes sobre la participación de la mujer hasta el año 2005: 10.17% en el Poder Ejecutivo; 20.90% en el Poder Legislativo; y 25% en el Poder Judicial²⁵³.

315. Se recibieron preocupantes denuncias relacionadas con diversas formas de acoso laboral y/o sexual contra las mujeres que logran acceder a la función pública. Especialmente, la Comisión tomó conocimiento de presiones y hostigamientos en los municipios por parte de los hombres que aspiran a los cargos obtenidos por las mujeres en los cuerpos colegiados de elección popular, con el claro objetivo de que renuncien a su cargo. No obstante estos eventos han sido denunciados públicamente, las afectadas no han obtenido ninguna respuesta por parte de las autoridades electorales²⁵⁴.

316. Asimismo, la Comisión recibió denuncias de acoso laboral en perjuicio de las mujeres que son parte de cuerpos de seguridad del Estado, tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas. Además de la fuerte brecha en cuanto a la cantidad de mujeres frente a los hombres, los medios de comunicación han dado cuenta de denuncias de mujeres en el sentido de haber sido acosadas sexualmente por sus compañeros y discriminadas en razón del género con respecto a la labor que realizan²⁵⁵.

317. Finalmente, se denunció una suerte de doble discriminación contra las mujeres indígenas y campesinas que no han logrado obtener documentos de identidad pues se encuentran *de facto* imposibilitadas para conformar y/o acceder a partidos políticos y para participar en los procesos electorales de manera individual.

²⁵² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/c/BOL/2-4. Consideraciones de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, párr. 11.

²⁵³ Informe sobre el estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos en Bolivia y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Católica por el derecho a decidir. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 224.

²⁵⁴ Informe sobre el estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en Bolivia. Coordinadora de la Mujer. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 247.

²⁵⁵ Nota de prensa. Periódico La Razón. 26 de octubre de 2006. "Las uniformadas denuncian acoso y discriminación".

318. La Comisión reitera que la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para el continente americano²⁵⁶ y que los Estados deben asegurar que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o estatal y nacional; desarrollar estrategias para incrementar la integración de las mujeres en los partidos políticos; y adoptar medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluyendo aquéllos que representen los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas²⁵⁷. En tal sentido, la Comisión insta al Estado de Bolivia a que adopte las medidas necesarias para consolidar el proceso iniciado con las iniciativas legales arriba mencionadas y garantizar el pleno acceso de las mujeres a la función pública en pie de igualdad.

C. Violencia contra la mujer

319. La Comisión tomó conocimiento de alarmantes cifras relacionadas con diversas formas de violencia contra la mujer, particularmente casos de "feminicidio"; violencia intrafamiliar o doméstica tanto física como psicológica; y violencia sexual. Según información recibida por lo menos 7 de cada 10 mujeres bolivianas sufren algún tipo de violencia²⁵⁸. En el período comprendido entre el último semestre de 2003 y el primero de 2004, un 88% de las mujeres sufrieron algún tipo de violencia, frente a un 12% de hombres²⁵⁹.

320. A partir de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud efectuada en el 2003, el 54% de las mujeres casadas o con compañero permanente reportaron haber sido víctima de algún tipo de violencia psicológica, especialmente expresiones de violencia verbal. Según la misma

²⁵⁶ CIDH, "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", *Informe Anual de la CIDH 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril 2000, vol. II, capítulo VI, sección IV; CIDH, *Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 oct. 1998.

²⁵⁷ CIDH, "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", *Informe Anual de la CIDH 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril 2000, vol. II, capítulo V, C.1.

²⁵⁸ Informe sobre el estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en Bolivia. Coordinadora de la Mujer. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 248.

²⁵⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/c/BOL/2-4. Consideraciones de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, párr. 55.

encuesta, el 41% de las mujeres del área rural han sido forzadas a tener relaciones sexuales con desconocidos.

321. Con relación a los casos de “feminicidio”, algunas organizaciones de la sociedad civil dieron cuenta de que entre el 2003 y el 2004 se registraron 439 mujeres asesinadas por sus esposos, enamorados, amantes, concubinos, parientes o vecinos, casos de los cuales tan sólo 18 tienen sentencia y 2 se encuentran en tramitación. Por otra parte, en el contexto de una audiencia temática en marzo del 2006, se informó a la Comisión de un estudio que confirma la ocurrencia de 373 asesinatos de mujeres en Bolivia en los mismos años, en donde el 7.7% corresponde a menores de 20 años, el 6.17% a mujeres entre 21 y 30 años, el 2.9% a mujeres entre 31 y 40 años, el 4.02% a mujeres de más de 41 años y el 80.16% a mujeres de quienes se desconoce su edad.

322. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas señaló recientemente que se siguen verificando gravísimas formas de agresión sexual a mujeres a y niñas, desembocando en “feminicidio” en muchos casos²⁶⁰. Asimismo, se recibió información sobre el sub-registro de los casos ante las instancias policiales y del Ministerio Público respectivas²⁶¹, y sobre la tipificación de los pocos casos que son denunciados y logran superar las etapas preliminares, bajo el delito de “homicidio por emoción violenta” con la reducción de la pena que implica²⁶².

323. Con relación a la violencia intrafamiliar, de la escasa información disponible puede decirse que no obstante se presenta con independencia de clase social, raza, religión y convicción política, la problemática echa sus raíces sobre factores fundamentalmente culturales, agudizados por coyunturas de pobreza e inequidad social²⁶³.

²⁶⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/c/BOL/2-4. Consideraciones de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, párr. 50.

²⁶¹ Véase el estudio realizado por las organizaciones UNIFEM, Red Nacional de Trabajadoras de la Información y Comunicación (RED-ADA) y Gregoria Apaza: El Inventario de la Muerte: feminicidio en Bolivia, enero de 2005.

²⁶² Informe sobre el estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en Bolivia. Coordinadora de la Mujer. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 250.

²⁶³ Informe sobre el estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos en Bolivia y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Católicas por el derecho a decidir. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 225.

324. Según análisis comparativos sobre casos de violencia intrafamiliar registrados por las Brigadas de Protección a la Familia y los Servicios Legales Integrales Municipales, en el último quinquenio, las principales ciudades capitales de Bolivia presentan casos de violencia física, psicológica y sexual que afectan aproximadamente al 54% de las mujeres²⁶⁴.

325. Tal como se esbozó en la introducción, las medidas adoptadas por el Estado no han sido implementadas con la continuidad necesaria. El Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia del PNUD de 2003, indica que hasta 1997 se habían cumplido importantes objetivos y se habían puesto en funcionamiento las Brigadas de Protección a la Familia, sin embargo, todo el andamiaje estatal dedicado a ello quedó estancado por la situación de debilidad institucional y política en el país que impuso otras prioridades y otro personal sin capacitación, por lo cual el programa quedó reducido a acciones fragmentadas²⁶⁵.

326. Como se detallará en el siguiente numeral, la normativa creada contra la violencia intrafamiliar y la violencia sexual no se cumple en todos sus términos, entre otros factores por la burocracia en los procedimientos, la falta de capacitación del personal, la corrupción y las presiones familiares, sociales y de las propias autoridades para desistir de la denuncia²⁶⁶.

327. La Comisión observó la escasez y disparidad en las cifras entre las diversas organizaciones de la sociedad civil y entidades estatales, particularmente con relación a la violencia contra las mujeres indígenas y campesinas en las zonas rurales. Esto evidencia que la violencia contra la mujer es invisibilizada como consecuencia de, por un lado, la falta de denuncia de los casos, y por otro, de la ausencia de mecanismos de registro y conformación de estadísticas sobre el tema. Esta situación se encuentra directamente relacionada con lo señalado en la introducción sobre la discontinuidad y ausencia de medios efectivos de implementación de las políticas contra la violencia, dado que no se parte de diagnósticos completos sobre la dimensión de la problemática.

²⁶⁴ Comunicado de prensa Pronunciamiento Día Internacional Contra la Violencia hacia las Mujeres, Capítulo Boliviano de derechos humanos, democracia y desarrollo, noviembre de 2006 en <http://www.derechoshumanosbolivia.org/comunicado.php?cod=CD20061123150716>.

²⁶⁵ Informe sobre el estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos en Bolivia y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Católicas por el derecho a decidir. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, págs. 226 y 227.

²⁶⁶ Informe sobre el estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en Bolivia. Coordinadora de la Mujer. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 255.

328. La Comisión reitera que la Convención de Belém do Pará afirma que la obligación de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres. Esta Convención refleja una preocupación uniforme en todo el Hemisferio sobre la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres, su relación con la discriminación históricamente sufrida, y la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla²⁶⁷.

D. Acceso a la justicia

1. Aspectos generales

329. Estudios a nivel interno han concluido que los hombres tienen mayor acceso a la justicia en el sentido de posibles perspectivas de éxito que las mujeres, no obstante éstas judicializan el reclamo de sus derechos en mayor proporción. Es importante mencionar que el número de jueces supera en mucho más del doble el número de juezas. Por ejemplo, en el distrito de La Paz el 75% de los jueces son hombres y únicamente el 25% son mujeres. Asimismo, los abogados litigantes son en su mayoría hombres, pues se tiene la percepción casi generalizada, incluso entre las mujeres, de que los hombres tienen mayores habilidades intelectuales y de litigio²⁶⁸.

330. Entre los motivos por los cuales las mujeres acuden a la administración de justicia se encuentran mayormente la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, conflictos de pareja y asuntos relacionados con sus hijos. Especialmente en temas de asistencia familiar, el 97% de las demandas son interpuestas por mujeres, y en casos de violencia intrafamiliar, el 89%²⁶⁹.

331. Ha logrado establecerse que las mujeres acuden a la autoridad judicial como última instancia, cuando su situación es insostenible por los extremos a los cuales ha llegado el problema, por lo general, tras haber agotado vías extrajudiciales y particularmente cuando el problema afecta directamente a sus hijos²⁷⁰. Aunque el sesgo de género se encuentra presente en todas las

²⁶⁷ CIDH. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 32; Convención de Belém do Pará. Artículo 7.

²⁶⁸ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004.

²⁶⁹ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004.

²⁷⁰ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004.

instancias²⁷¹, la Comisión ha puesto especial atención en los problemas particulares que se constituyen en factores de impunidad en los casos de violencia intrafamiliar y de violencia sexual.

2. Impunidad en casos de violencia intrafamiliar

332. La Comisión reconoce la creación de un marco legal específico para atender la violencia intrafamiliar como una manifestación de la intención del Estado boliviano de prevenir y sancionar este tipo de eventos. Sin embargo, en la práctica se han verificado serias falencias tanto en la implementación de la ley como en los procesos penales relacionados con estos casos, incluso con posterioridad a la incorporación del sistema penal acusatorio²⁷².

333. Si bien la Ley 1674 sobre Violencia Intrafamiliar puede constituir un instrumento importante tanto de prevención como de sanción, ésta no es una ley de naturaleza penal y las sanciones que pueden llegar a imponerse son de naturaleza administrativa y/o pecuniaria. Sobre este punto es importante mencionar que en la legislación penal boliviana no se encuentra tipificado el delito de violencia intrafamiliar o doméstica y que el único medio para obtener una sanción penal frente a hechos de esta naturaleza es a través de los diversos tipos penales contra la integridad personal tales como lesiones o amenazas²⁷³.

334. Según lo anterior, las víctimas de violencia intrafamiliar cuentan con la vía de la jurisdicción familiar y la de la jurisdicción penal, las cuales son excluyentes²⁷⁴. Legalmente se encuentra consagrado que sólo la víctima puede decidir ante cual vía o jurisdicción acudir, sin embargo, en la práctica la gravedad de los casos es determinada por los funcionarios públicos encargados tanto de la función preventiva como del impulso de las investigaciones, sobre la base de criterios subjetivos y poco uniformes. Estos funcionarios además no informan a las víctimas sobre la posibilidad de acudir a dos vías distintas ni sobre los efectos en cada una de ellas a fin de que pueda tomarse una decisión

²⁷¹ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004; CIDH. *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 16.

²⁷² Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. *Compañeros de las Américas*, pág. 11.

²⁷³ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. *Compañeros de las Américas*, pág. 35.

²⁷⁴ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. *Compañeros de las Américas*, pág. 35.

consciente e informada²⁷⁵. El único criterio objetivo que se tiene en cuenta es el número de días de incapacidad como consecuencia de la violencia física²⁷⁶.

335. En cuanto a la forma como se tramitan los casos, se identificaron dos problemas principales.

336. En primer lugar se presenta una suerte de selección de causas por el sistema en virtud de la cual del alto número de denuncias recibidas, una alarmante minoría llega a terminar en una sentencia. Según algunas cifras relacionadas con esta problemática a partir de un estudio reciente, el 77% de los casos denunciados se pierden o abandonan entre la denuncia ante la Brigada de Protección a la Familia y el ingreso del caso al Poder Judicial. Sólo el 11.04% de los casos reciben respuesta judicial, la gran mayoría en la jurisdicción de familia, y un mínimo porcentaje del 0.04% recibe respuesta en la vía penal²⁷⁷.

337. El segundo problema se refiere al tratamiento inadecuado por parte de funcionarios encargados de recibir, tramitar e investigar denuncias. Uno de los eventos más recurrentes y que además es una de las causas por las cuales los procesos no suelen avanzar de las primeras etapas, es la persuasión e inducción a la víctima por parte de los funcionarios respectivos, de que la mejor opción es llegar a una conciliación con su agresor. Se recibió información en virtud de la cual en estas "conciliaciones" se llega a culpar a la propia víctima de lo que le sucedió y se apela constantemente a la idea de que la mujer es la única persona encargada de mantener la unidad familiar²⁷⁸.

338. La Comisión reitera que la figura de conciliación asume que las partes involucradas se encuentran en igualdad de condiciones de negociación, lo que no sucede en el ámbito de la violencia intrafamiliar. Es reconocido internacionalmente que la conciliación en casos de violencia intrafamiliar no es

²⁷⁵ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006.

²⁷⁶ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 105.

²⁷⁷ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 107.

²⁷⁸ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas. Pág. 107; Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. 13 de noviembre de 2006.

recomendable. En efecto, se ha verificado que los acuerdos realizados en el marco de la mediación aumentan el riesgo físico y emocional de las mujeres, por la desigualdad en las relaciones de poder entre las partes. Además, los acuerdos generalmente no son cumplidos por el agresor y no abordan las causas y consecuencias de la violencia en si mismas²⁷⁹.

339. Dada la insuficiente infraestructura y la inexistencia de un protocolo uniforme de atención para todas las instituciones que reciben denuncias, las víctimas tienen que esperar largo tiempo para contar su caso en el cual deben narrar repetidas veces en ambientes que no cuentan con condiciones mínimas de privacidad y ante un personal que no se encuentra debidamente capacitado y que además está sometido a constante rotación e inestabilidad²⁸⁰.

340. En adición a estos problemas, se presentan obstáculos de tipo económico especialmente en la vía penal, dado que no obstante la legislación, en la práctica se exigen las denuncias por escrito y la presentación de certificados médicos que deben ser sufragados por la víctima²⁸¹.

341. La Comisión valora positivamente la iniciativa consistente en la creación de las Brigadas de Protección a la Familia en Bolivia, con el objeto de prestar auxilio a víctimas de violencia doméstica que denuncian una situación de riesgo. Sin embargo, este tipo de propuestas tienen serias dificultades de

²⁷⁹ CIDH. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. 18 de octubre de 2006. Párr. 209. Citando a: Organización Panamericana de la Salud (OPS) en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Comisión Interamericana de las Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (CIM/OEA), Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo (GPI), Centro por los Derechos Reproductivos (CRR), IPAS, ISIS Internacional, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), Modelo de Leyes y Políticas sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres, Washington, D.C., abril 2004, Modelo de Leyes y Políticas sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres, abril 2004, pág. 20.

²⁸⁰ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004; Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 107.

²⁸¹ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, págs. 107 y 108.

implementación en cuanto al personal, la infraestructura, la capacitación y sensibilización de sus funcionarios, entre otros²⁸².

342. Todas estas problemáticas se ven agravadas por el hecho de que casi ninguna institución sistematiza las denuncias recibidas sobre violencia intrafamiliar y el trámite de cada una de ellas, lo cual invisibiliza la falta de acceso a la justicia en esta materia y dificulta la creación de políticas públicas dirigidas a erradicarla²⁸³.

343. Tal como la Comisión ha establecido la obligación de los Estados frente a casos de violencia contra las mujeres, incluye los deberes de procesar y condenar a los responsables, así como el deber de "prevenir estas prácticas degradantes"²⁸⁴. En la presencia de "procesos claros y determinantes elementos de prueba" para completar un juzgamiento, no deben existir retardos injustificados en la toma de decisiones y se debe completar rápida y efectivamente el proceso penal"²⁸⁵. La Comisión ha indicado que la ineffectividad judicial ante casos de violencia contra mujeres crea un ambiente de impunidad que facilita la violencia "al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos"²⁸⁶.

3. Impunidad en casos de violencia sexual

344. La Comisión tomó conocimiento de preocupantes índices de impunidad en casos de delitos contra la integridad sexual, ocasionados por diversos factores.

345. En cuanto a la consagración legal se observó que aunque mediante la Ley 1678 de 1997 se reformó el Código Penal en el sentido de considerar estos delitos como contrarios a la "integridad sexual" y no a la "moral y las buenas costumbres", aún se regulan estos delitos como "públicos a instancia de parte". No obstante esta consagración significa que pese a que se requiere una denuncia, el impulso de la investigación continúa

²⁸² Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia del Viceministerio de Justicia en Bolivia e Instituto de Formación Femenina Integral. Evaluación de la ley 1674 desde una perspectiva de género y de los DESC, Cochabamba, Bolivia, 2004, págs. 31 – 38; CIDH. *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 178.

²⁸³ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 106.

²⁸⁴ CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

²⁸⁵ CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párrs. 38-39, 44.

²⁸⁶ CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

correspondiendo al Ministerio Público, en la práctica, los fiscales y policías encargados de efectuar las investigaciones han interpretado equivocadamente esta denominación y han asumido una actitud pasiva, dejando toda la carga de la prueba en las denunciantes como si se tratara de delitos querellables. Esta situación es especialmente grave en los delitos contra la integridad sexual debido a que, para ser probados, se requieren pruebas de calidad técnica o científica difíciles de obtener a título particular²⁸⁷.

346. Por otra parte, se observó que la normativa penal mantiene vigente una disposición que consagra una “excusa legal absolutoria” cuando el agresor contrae matrimonio con la víctima antes de que la sentencia quede en firme²⁸⁸. La Comisión reitera que este tipo de normas tienen un contenido discriminatorio y se encuentran en contradicción con los estándares internacionales sobre la materia, particularmente con la Convención de Belém do Pará ratificada por el Estado boliviano desde 1994²⁸⁹.

347. En términos generales, puede afirmarse que no existe una política de persecución penal de estos delitos²⁹⁰ y que tal como sucede con los casos de violencia intrafamiliar, la tramitación de las causas tiene múltiples falencias que van en detrimento de las víctimas, no obstante la consagración legal de mecanismos para su protección en la Ley 2033 de 1999.

348. Tal como se detalló (*supra* párr. 121), tras la implementación del sistema penal acusatorio se ha verificado en general un incremento en el número de casos rechazados bajo la figura de sobreseimiento. De este número, merece atención el hecho de que aproximadamente un 40% corresponde a casos de delitos sexuales²⁹¹. La Comisión recibió información en virtud de la cual entre la Policía Técnica Judicial y el Ministerio Público se abandonan o pierden el 83% de las denuncias, generalmente por falta de pruebas debido al mencionado traslado de la carga probatoria a la víctima. Adicionalmente, antes de llegar al Tribunal de Sentencia se abandonan o pierden el 94% de los pocos casos que logran superar la etapa inicial. Es importante mencionar que de esta

²⁸⁷ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004; Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 113.

²⁸⁸ Código Penal. Artículo 317.

²⁸⁹ CIDH. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 213.

²⁹⁰ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, págs. 108 - 113

²⁹¹ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004; CIDH. *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 16.

minoría de casos que llegan a la etapa de juicio tan sólo se ha podido verificar una sentencia en la cual la víctima es mayor de 18 años²⁹².

349. En similar sentido a lo señalado sobre los trámites de casos de violencia intrafamiliar, en los casos de delitos contra la integridad sexual no existe un protocolo de atención y protección a las víctimas durante el proceso, y se verificaron eventos de tratamiento discriminatorio en las distintas etapas del trámite²⁹³.

350. En la etapa de la denuncia las víctimas deben esperar largo tiempo para obtener un certificado médico y finalmente poder presentar su reclamo por escrito ya que no se reciben denuncias verbales. Los hechos deben ser narrados repetidas veces sin ninguna privacidad, y las víctimas son atendidas y escuchadas por personal no capacitado que no las informa sobre los medios que pueden utilizar para resguardar su salud, ni sobre las precauciones que deben tomarse para que las pruebas del delito no se pierdan. La escasa información no es proporcionada en las lenguas nativas, lo cual genera una disfunción en la forma en que se reciben las denuncias y se informa a las víctimas²⁹⁴. En algunos casos se exige a las víctimas acreditar su identidad lo cual constituye un obstáculo adicional, ya que un gran porcentaje de las mujeres del área rural no cuentan con documentos de identidad²⁹⁵.

351. Desde el momento en que se presenta la denuncia se dan reiterados intentos de conciliación sin proporcionarle la suficiente información a la víctima. Esta figura es utilizada por lo general como mecanismo de descongestión del sistema judicial no obstante según el Código de

²⁹² Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 111.

²⁹³ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 111.

²⁹⁴ Diagnóstico sobre la situación de la justicia en Bolivia. Red Participación y Justicia. Documento no paginado recibido por la delegación de la CIDH durante reunión mantenida con organizaciones de la sociedad civil el 13 de noviembre de 2006; Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas. Pág. 111; Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004.

²⁹⁵ CIDH. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 170.

Procedimiento Penal, la reparación del daño a través de la conciliación no extingue la acción en los delitos contra la integridad sexual. En la práctica, la conciliación sí concluye el proceso pues la víctima deja de impulsarlo y dada la equivocada interpretación de la carga de la prueba, el fiscal o bien rechaza la denuncia y archiva el caso, o bien declara el sobreseimiento por falta de pruebas²⁹⁶.

352. En la tramitación de los casos los funcionarios policiales y del Ministerio Público asumen una actitud de duda respecto de la denuncia, asociando en la mayoría de los casos la violencia sexual con la violencia física minimizando la primera²⁹⁷, especialmente si la mujer es adolescente o adulta.

353. Se recibió información relacionada con el sometimiento de las víctimas a repetidos exámenes médico forenses que en la mayoría de los casos no se efectúan en condiciones mínimas de higiene. Además, se utiliza un lenguaje técnico que la afectada no entiende y no se le informa con claridad sobre el avance de la causa. La actuación de los funcionarios de policía tiene serias fallas en la recolección de la prueba y la preservación de la cadena de custodia, mientras que los fiscales se abstienen de solicitar exámenes de ADN salvo cuando la víctima se encuentra embarazada. Esta situación es especialmente preocupante dado que el certificado médico forense para evidenciar la violencia física y la desgarradura del himen se constituye en la “prueba reina”, cuyo valor va disminuyendo según aumenta la edad de la víctima y las posibilidades de que tenga una vida sexual activa, así como la circunstancia de que por la situación concreta en que fue violentada, su resistencia física se hubiera inhibido²⁹⁸.

354. En adición a lo anterior, la disparidad en la ubicación geográfica de las policías y las fiscalías dificulta la coordinación institucional durante la investigación, especialmente en las zonas rurales donde tampoco llega la cobertura del servicio médico forense²⁹⁹.

355. Sobre las falencias en la investigación de casos de violencia sexual, la Comisión ha verificado la necesidad de considerar pruebas más allá

²⁹⁶ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 112.

²⁹⁷ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004; CIDH; *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 139.

²⁹⁸ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 113.

²⁹⁹ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 110.

de la constatación médica de lesiones físicas y la prueba testimonial para poder fundamentar casos de violencia contra las mujeres, sobre todo los casos de violencia sexual. Al respecto, las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional establecen factores que pueden inhibir a una víctima de resistir físicamente una agresión sexual, aún cuando no ha consentido al acto, y cómo estos factores deben ser considerados en un proceso judicial³⁰⁰. De acuerdo a las reglas, estos factores pueden incluir: "la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo" que hayan disminuido la capacidad de la víctima para dar un consentimiento "voluntario y libre"³⁰¹. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha indicado una serie de circunstancias que pueden inhibir la resistencia física de la víctima, incluyendo el ambiente de coerción creado por el agresor, lo cual se traduce en la inexistencia de prueba directa y testimonial de la agresión sexual³⁰². Ello implica que informes médico-legales que se limitan a observaciones físicas, como la determinación de la integridad del himen de la víctima, son sólo una parte del conjunto de pruebas que deben ser evaluadas para esclarecer los hechos en un caso de violencia sexual³⁰³.

356. Con respecto a la etapa de juicio, la Comisión no recibió mayor información y las mismas instancias estatales reconocieron que ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial cuentan con datos estadísticos relevantes tales como el estado de los casos, el número de casos resueltos mediante procedimiento abreviado, el número de sentencias, tipo de sentencias,

³⁰⁰ Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, Las Reglas de Procedimiento y Prueba, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), regla 70. Las Reglas establecen que: En casos de violencia sexual, la Corte se guiará por los siguientes principios y, cuando proceda, los aplicará:

- a) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;
- b) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando ésta sea incapaz de dar un consentimiento libre;
- c) El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;
- d) La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo.

³⁰¹ Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, Las Reglas de Procedimiento y Prueba, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), Regla 70.

³⁰² M.C. v. Bulgaria, Eur. Ct. H.R., app. No. 39272/98, Sentencia de 4 de marzo de 2004, párrs. 178-184.

³⁰³ Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador, noviembre 2004.

seguimiento al resarcimiento de daños, entre otros que permitan adoptar medidas para enfrentar las problemáticas que se presentan en cada etapa³⁰⁴.

357. Sobre este aspecto, la Comisión reitera lo señalado anteriormente en el sentido de que dado el relevante interés público de la información estadística vinculada al problema de la violencia contra las mujeres, los Estados deben contar con mecanismos legales y administrativos apropiados para garantizar un amplio acceso a esa información, estableciendo vías de difusión de la misma y promoviendo el debate y el escrutinio público de las políticas que se implementen en este ámbito³⁰⁵.

E. Otras formas de discriminación

358. Además de las problemáticas detalladas hasta el momento, la Comisión tomó conocimiento de otros eventos que reflejan una clara discriminación en perjuicio de la mujer.

359. Se recibió información relacionada con las distinciones que de hecho se presentan en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de la mujer. Con respecto al derecho al trabajo, tal como se indicó en la introducción, las mujeres y los menores de edad se encuentran en la misma categoría en la normativa laboral, la cual mantiene vigentes normas con un lenguaje discriminatorio que en la práctica es la causa de la perpetuación de la situación de discriminación de la mujer en el ámbito laboral y de la diferencia de oportunidades³⁰⁶.

360. Se denuncia que el género tiene incidencia directa no sólo en la jerarquía ocupacional sino en los ingresos percibidos hasta en un 50%, tanto en el área urbana como en el área rural³⁰⁷, con independencia de los niveles de educación de la mujer en relación con los de los hombres. Particularmente, la mujer en el campo percibe el 29% de lo que percibe el hombre.

³⁰⁴ Género y Reforma Procesal Penal. Tratamiento de los delitos contra la integridad sexual y la violencia en la familia o doméstica, por parte de la justicia penal de Bolivia. 2006. USAID. Red Participación y Justicia. CIDEM. CEJA. Compañeros de las Américas, pág. 109.

³⁰⁵ CIDH; *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 44.

³⁰⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. CEDAW/c/BOL/2-4. Consideraciones de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, párr. 41; Ver artículos 58 a 63 de la Ley General del Trabajo.

³⁰⁷ Informe sobre el estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en Bolivia. Coordinadora de la Mujer. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 271.

361. Según informaron organizaciones de la sociedad civil, los hombres siguen acaparando posiciones de dirección en la administración pública y en las empresas económicas. El 69% de los cargos directivos están ocupados por hombres frente al 31% que ocupan las mujeres.

362. Con respecto al derecho a la educación, la incidencia de las tasas de analfabetismo de la mujer, superan en más de un 100% las del hombre según el censo de 2001³⁰⁸. Entre las limitaciones que restringen a las mujeres el acceso a la educación se denuncian el trabajo doméstico de las niñas en su hogar, como apoyo a las actividades diarias de la familia, el poco valor atribuido a la educación de las mujeres por los familiares y la dispersión geográfica de la mayoría de los poblados rurales que obliga a las estudiantes a trasladarse largas distancias. En cuanto al acceso a la propiedad de la tierra, se denuncian diferencias en la titulación entre mujeres y hombres. De la población titulada, el 24% son hombres y el 6% son mujeres³⁰⁹.

363. Con relación al derecho a la salud, la Comisión tomó conocimiento de la gran desinformación de las mujeres en Bolivia en cuanto a sus derechos sexuales y reproductivos. El índice de mortalidad materna sigue siendo una de las más altas del continente con especial incidencia en las zonas rurales. Las principales causas de mortalidad materna son las complicaciones obstétricas, hemorragias e infecciones.

364. Algunas cifras relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos indican que cada día en Bolivia mueren 2 mujeres por cuestiones relacionadas con el embarazo, el parto y el post parto. Es la tasa de mortalidad materna más alta en Suramérica; el 58% de los nacimientos son de riesgo; de cada 91 mujeres en edad fértil, una podría morir por una causa materna durante su vida fértil; en el área rural 1 de cada 44 mujeres en edad fértil podría perder su vida debido a la maternidad; las mujeres sin educación tienen 6.8 hijos en comparación con 2.1 de las mujeres con educación superior; el 40% de los nacimientos ocurridos durante los últimos 5 años no eran deseados; aproximadamente el 22% de la población boliviana quisiera tener un método de anticoncepción, pero no puede acceder a él; las adolescentes bolivianas tienen las tasas de fecundidad más altas de la región, una de cada 3 mujeres de 19 años ha estado embarazada una vez; del 21% de las adolescentes que afirman ser sexualmente activas, sólo un 1.6% utiliza un método anticonceptivo; y 7 de

³⁰⁸ Informe sobre el estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en Bolivia. Coordinadora de la Mujer. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 280. Cuadros 39 y 40.

³⁰⁹ Informe sobre el estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en Bolivia. Coordinadora de la Mujer. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 283.

cada 10 mujeres nunca se ha hecho exámenes para controlar el cáncer de cuello uterino³¹⁰.

365. Con la finalidad de enfrentar las anteriores problemáticas que continúan afectando a las mujeres, se redactó y aprobó el 5 de mayo de 2004 la Ley de Derechos Sexuales y Reproductivos, que en opinión de la Comisión, constituiría un importante instrumento para mitigar las situaciones anteriormente descritas. Sin embargo, la Comisión lamenta que la promulgación y consecuente implementación de esta norma adoptada por el órgano legislativo representativo de todos los sectores de la sociedad, se haya visto obstaculizada hasta la fecha. La Comisión espera que en el corto plazo promulgue e implemente esta norma de relevancia para los derechos de la mujer.

F. Recomendaciones

366. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Bolivia que:

1. Implemente la legislación nacional y las políticas públicas existentes destinadas a proteger a las mujeres contra actos de violencia y discriminación, y sus consecuencias en materia política, económica y social, asegurando que se aporten suficientes recursos para asegurar su aplicación efectiva en todo el territorio nacional.
2. Diseñe una política estatal integrada y coordinada, respaldada con recursos públicos que permitan su continuidad, y que se encuentre dirigida a que las víctimas de la violencia tengan acceso pleno a una adecuada protección judicial para remediar los hechos sufridos y que los actos de violencia sean prevenidos, investigados, sancionados y reparados.
3. Implemente medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres en materia civil, política, económica, social, cultural, sexual y reproductiva; los servicios y recursos judiciales disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores.
4. Desarrolle programas educativos para las y los ciudadanos, desde una etapa formativa y temprana, para promover el

³¹⁰ Organización Marie Stopes. Bolivia. Informe sobre el incremento de actividades fundamentalistas de carácter religioso en Bolivia y su repercusión en los derechos humanos. Informe especial para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 16 de noviembre de 2006.

respeto de las mujeres como iguales y el reconocimiento de sus necesidades particulares como mujeres, así como el respeto de sus derechos a la no violencia y a la no discriminación.

5. Identifique e institucionalice nuevas formas de capacitación de empleados públicos a través de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), que aborden de manera integral el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y el debido respeto a su integridad física y psicológica por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
6. Garantice el efectivo cumplimiento del marco normativo dirigido a asegurar la participación de las mujeres en la función pública y adopte las medidas necesarias para prevenir y sancionar todo acto de discriminación de las mujeres que acceden a cargos públicos en todas las instancias.
7. Cree y mejore los sistemas de registro de información estadística y cualitativa de incidentes de violencia contra las mujeres dentro de los sistemas de la administración de la justicia. Fortalezca los registros de información sobre casos de violencia contra las mujeres para garantizar su uniformidad, certeza y transparencia.
8. Fortalezca la capacidad institucional de instancias judiciales, como el Ministerio Público, la policía, las cortes y tribunales, y los servicios de medicina forense, en términos de recursos financieros y humanos, para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres, a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial apropiado, garantizando así una adecuada sanción y reparación. Ello involucra la adquisición de los equipos técnicos necesarios para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas que sean requeridas para esclarecer los hechos investigados.
9. Adopte medidas inmediatas para garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres (incluidos fiscales, policías, jueces, abogados de oficio, funcionarios administrativos y profesionales de medicina forense) con el fin de que apliquen las normas nacionales e internacionales para enjuiciar estos delitos en forma adecuada, y para que respeten la integridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares al denunciar estos hechos y durante su participación en el proceso judicial.

10. Adopte las medidas destinadas para institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación, particularmente entre el Ministerio Público y la Policía.
11. Diseñe protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales. Es importante incentivar la investigación multidisciplinaria de estos delitos.

CAPÍTULO VI

DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS³¹¹

A. Introducción

367. Durante la visita, se realizaron algunas reuniones con organizaciones de la sociedad civil que trabajan específicamente el tema de los derechos de los niños y niñas en Bolivia mediante las cuales la Comisión fue informada de algunas temáticas que dada su gravedad considera pertinente resaltar.

368. En general, la Comisión valora positivamente el marco legal sobre los derechos de los niños y niñas. Bolivia es parte de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Asimismo, la Constitución Política establece en su artículo 199 que el Estado tiene el deber de proteger la salud física y mental de los niños y niñas, así como defender sus derechos al "hogar" y a la "educación", normativa que fue reglamentada mediante el Código del Niño, Niña y Adolescente de 1999, sin perjuicio de algunos aspectos del mismo sobre los cuales se señalarán algunas consideraciones a lo largo de esta sección.

369. La Comisión reconoce los recientes esfuerzos del actual gobierno tales como la utilización de los recursos provenientes de la nacionalización de hidrocarburos, para la creación del "Bono Juancito Pinto" mediante el cual, se efectúa un pago de 200 bolivianos a los padres de los niños entre primero y quinto de primaria escolar, para destinarlos a la educación y la compra de útiles escolares.

370. No obstante lo anterior, la Comisión observó que los niños y niñas en Bolivia continúan siendo víctimas de violaciones a sus derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

371. Se recibió información en virtud de la cual en el año 2005 había aproximadamente 500.499 niños, niñas y adolescentes a quienes se les había negado el derecho a la educación formal pública en términos de acceso por la ausencia de cupos en los centros educativos³¹². La Comisión recuerda al Estado

³¹¹ A efectos del presente informe, tal como estableció la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva 17, se entiende por niños y niñas a todas las personas menores de 18 años. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 42.

³¹² Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 205.

boliviano que de acuerdo al deber de protección especial de los niños consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana, interpretado a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la Convención, los Estados deben proveer educación primaria gratuita a todos los menores, en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual³¹³.

372. Por otra parte, la Comisión destaca que la Ley de Reforma Educativa y su implementación ha tenido como prioridad la enseñanza de la lengua indígena en las áreas rurales. Sin embargo, dada la situación estructural de discriminación a la que continúan estando sometidos los pueblos indígenas, existe oposición de los padres de familia para que sus hijos e hijas reciban tal educación por las implicaciones que se generan en cuanto al ejercicio de sus derechos, especialmente en el ámbito urbano.

373. La Comisión resalta que las medidas adoptadas en función del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales deben incorporar políticas integrales tendientes a solucionar los problemas que restringen el acceso a la educación, perpetúan la discriminación y afectan la calidad del servicio, y que históricamente han impedido el acceso de los niños y niñas a este derecho.

374. Asimismo, la Comisión estima preocupante la continuidad de las altas tasas de mortalidad infantil, particularmente en el área rural como consecuencia de las precarias condiciones de vida. Según información recibida, la cuarta parte de la población de niños y niñas menores de 3 años adolecen de desnutrición crónica, con una marcada incidencia de los que viven en el área rural³¹⁴.

375. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil denuncian que las relaciones interpersonales que establecen los adultos con los niños y niñas en el ámbito educativo, familiar y en general en la sociedad, continúan siendo relaciones de poder y en muchos casos de violencia, que se expresan en situaciones de maltrato físico, psicológico y sexual³¹⁵. Un avance en esta

³¹³ Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 185.

³¹⁴ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 207.

³¹⁵ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 207. Continúa...

materia es la creación de las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. Sin embargo, según la Comisión pudo verificar, persisten problemas en cuanto a la cobertura del servicio y la estabilidad de los funcionarios respectivos, pues dependen de los gobiernos municipales, los cuales deben asignar los respectivos recursos³¹⁶. La Comisión observa que tanto las normas del Código del Niño, Niña y Adolescente como la Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica si bien reconocen el derecho a la integridad personal de los niños y niñas, no los protegen de manera efectiva contra todas las formas de violencia, dado que contienen frases que sancionan la violencia sólo cuando se verifica como “abuso de los medios correctivos o disciplinarios”³¹⁷, la cual puede ser interpretada en el sentido de permitir formas de violencia que por considerarse impuestas con fines disciplinarios en el ámbito familiar quedan invisibilizadas, desconociendo la prohibición de aplicar castigos corporales a los niños y niñas.

376. La Comisión observó con preocupación que no obstante la importancia del tema, la información oficial disponible sobre los derechos de los niños y niñas en Bolivia y las medidas adoptadas para garantizar su ejercicio, es escasa. Por esta razón, sus consideraciones se limitarán a la información aportada por la sociedad civil sobre las siguientes temáticas: i) Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; ii) Trabajo, trata y explotación sexual de niños y niñas; y iii) Justicia.

B. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

377. El Código del Niño, Niña y Adolescente de 1999 señala que “todo niño o niña debe ser inscrito en el Registro Civil y recibir el certificado correspondiente, en forma gratuita, inmediatamente después de su nacimiento y tiene derecho a llevar un nombre que no sea motivo de discriminación en ninguna circunstancia”³¹⁸. No obstante dicha norma no establece ninguna condición para su implementación, la Comisión recibió información en virtud de la cual, en abril de 2002, mediante decreto presidencial se habría determinado que únicamente los nacidos a partir de enero de ese año podrían acceder al registro gratuitamente.

...continuación

culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 203.

³¹⁶ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 203.

³¹⁷ Ley N° 1674 Ley contra la violencia en la familia artículo 6 de 15 de diciembre de 1995.

³¹⁸ Artículo 97.

378. La Comisión observó con preocupación que dicha limitante se ha visto reflejada en la continuidad de cifras alarmantes sobre niños y niñas que no se encuentran registrados. Según se informó, 2 de cada 3 personas menores de 18 años no cuentan con certificado de nacimiento³¹⁹.

379. La Comisión estima fundamental que el Estado brinde a los niños y niñas la protección especial que es inherente a la condición de sujetos en desarrollo y por tanto dé prioridad a esta problemática, dado que la falta de registro civil de los niños y niñas tiene efectos en cuanto a las posibilidades reales de que puedan ejercer sus derechos, volviendo ilusoria para aquellos que no cuentan con documentos de identidad, las protecciones y garantías establecidas tanto internacional como constitucionalmente en su favor.

C. Trabajo, trata y explotación sexual de niños y niñas

380. Conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, los niños y niñas tienen derechos laborales, cuyo goce y ejercicio exige un nivel más alto de protección. Así por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas establece que los Estados deben fijar la edad mínima para trabajar y que dispondrán la reglamentación para los horarios y condiciones de trabajo³²⁰. Asimismo, el Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima, establece que la misma debe ser determinada por los Estados y que en todo caso, no puede ser inferior a los 15 años o los 14 años siempre que se cumplan algunas formalidades establecidas en dicho instrumento³²¹. En la misma línea, se ubica el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil³²². Por su parte, la Ley General del Trabajo en Bolivia³²³, así como el Código del Niño, Niña y Adolescente³²⁴, establecen como edad mínima para trabajar, los 14 años.

381. No obstante la reglamentación anterior, producto de las condiciones de pobreza y pobreza extrema de Bolivia, muchos niños y niñas menores de 14 años de edad se encuentran insertos en el mercado laboral³²⁵ en

³¹⁹ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 193.

³²⁰ Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 32.

³²¹ Convenio 138 de 1973 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Edad Mínima. Artículos 2.3 y 2.4. Este instrumento internacional fue ratificado por Bolivia el 11 de junio de 1997.

³²² Ratificado por Bolivia el 6 de junio de 2003.

³²³ Artículo 58.

³²⁴ Artículo 126.

³²⁵ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del
Continúa...

condiciones incompatibles con su desarrollo físico y psíquico. En el censo de 2001 se concluyó que en Bolivia existen alrededor de 370.993 niños y niñas trabajadoras entre los 7 y 18 años de edad. La Comisión tomó nota de que esta cifra fue fuertemente criticada por organizaciones de la sociedad civil que dan cuenta de más de 800.000. Según la Comisión fue informada, en orden descendiente, la mayoría trabaja en la agricultura, comercio, servicios de hogares privados y manufactura³²⁶.

382. Diversas organizaciones de la sociedad civil indican que el mayor porcentaje se encuentra inserto en actividades marginales de economía informal con mínimos ingresos, jornadas laborales excesivas y ausencia de beneficios sociales, en desconocimiento de lo establecido en el Código del Niño, Niña y Adolescente sobre este tema. La Comisión recibió denuncias según las cuales las protecciones especiales de la normativa laboral de niños y niñas, no son operativizadas dado que no existen políticas públicas para ello³²⁷.

383. Algunas cifras recogidas por organizaciones de la sociedad civil indicaron que en los 7 municipios en los cuales se concentra la actividad de la minería artesanal, se ha establecido la presencia de aproximadamente 3800 niños y niñas, es decir, el 10% de las personas dedicadas a esta labor que por su naturaleza es considerada como peligrosa³²⁸.

384. Por otra parte, se recibió información sobre los niños y niñas guaraníes que trabajan con sus padres en las haciendas en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, tal como se detalló (*supra* párrs. 259 y 262), así como niños y niñas que son movilizados con sus familias para la zafra de la caña de azúcar que, según se tomó conocimiento, moviliza a más de

...continuación

PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 194.

³²⁶ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 195.

³²⁷ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 198.

³²⁸ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 200.

30.000 personas anualmente, de las cuales casi 7000 son niños y niñas³²⁹. La Comisión observa con preocupación que las formas de trabajo que realizan los niños, principalmente en la agricultura y en las zonas rurales de Bolivia constituyen formas de trabajo forzoso o prácticas análogas a la esclavitud³³⁰.

385. Estos datos, así como la falta de información oficial imperante sobre esta materia, preocupa especialmente a la Comisión, dado que evidencia la invisibilización de la problemática, la cual se encuentra arraigada culturalmente en la sociedad boliviana, percibiéndose como normal el trabajo de niños y niñas a muy bajas edades. En efecto, la Comisión fue informada de que el trabajo de los niños y niñas constituye un importante porcentaje de los ingresos de los hogares en los cuales se presenta esta situación³³¹.

386. En cuanto a la venta y tráfico de niños, de la escasa información disponible sobre el tema, la Comisión tomó conocimiento de que en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, aproximadamente 1453 niños y niñas entre 11 y 17 años son víctimas de la violencia sexual comercial³³². Esta situación se encuentra agravada en el caso de las niñas. De acuerdo a información recibida, un promedio de 45 a 50 menores entre 12 y 16 años son reclutadas en los departamentos del Beni, Pando, Cochabamba y Santa Cruz para fines de explotación sexual en prostíbulos de la ciudad de La Paz.

387. Preocupa profundamente a la Comisión que no obstante estudios adelantados por diversas organizaciones han verificado la existencia y crecimiento progresivo de este fenómeno en Bolivia, los datos con los que se cuenta al respecto son dispares, aislados y evidencian que el tema no

³²⁹ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 200 y 201.

³³⁰ Al respecto, el Convenio 182 de la OIT ratificado por Bolivia en 6 de junio de 2003, señala en su artículo 3: "A los efectos del presente Convenio, la expresión las peores formas de trabajo infantil abarca: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados...".

³³¹ Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 199.

³³² Informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescente. Defensa de Niños Internacional – Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 202.

constituye una prioridad estatal. En efecto, no se cuenta con ninguna información relacionada con medidas adoptadas por el Estado dirigidas a la prevención e investigación de esta situación, a pesar de que Bolivia es parte del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía³³³ y de que ha tipificado estas conductas en el Código Penal.

388. La Comisión recuerda al Estado boliviano que en virtud del artículo 19 de la Convención Americana, se encuentra obligado a adoptar medidas especiales de protección a favor de los niños y niñas que se encuentran bajo su jurisdicción, medidas que, por un lado, deben incorporar la noción de niño y niña como sujetos de derechos, y por otro, revestir la suficiente especialidad derivada de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran³³⁴.

D. Justicia

389. La Comisión tomó conocimiento de algunos aspectos relacionados con la aplicación de la justicia penal a niños y niñas en Bolivia. En primer lugar, el Código del Niño, Niña y Adolescente establece que a partir de los 16 años un niño o niña debe responder por las infracciones penales que cometa. Por su parte, los niños y niñas entre 12 y 16 años son imputables de “responsabilidad social” y pueden ser objeto de medidas socio – educativas establecidas privativamente por los Jueces de la Niñez y la Adolescencia, pero no de sanciones penales. Asimismo, se establece que las personas procesadas y condenadas entre 16 y 21 años contarán con la protección de la legislación especial de los niños, niñas y adolescentes³³⁵.

390. La aplicación de la justicia penal a menores de 18 años no riñe necesariamente con los estándares internacionales siempre que se respeten cada uno de los extremos del debido proceso así como las garantías especiales que establece el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, ratificada por Bolivia.

391. La Comisión tomó conocimiento de que no obstante la legislación interna ordena la persecución y juzgamiento penal por autoridades especiales diferentes a la jurisdicción penal ordinaria, en la práctica, los niños y niñas entre 16 y 18 años son procesados y juzgados por las mismas

³³³ Bolivia ratificó este instrumento internacional el 3 de junio de 2003, fecha a partir de la cual se obligó a adoptar medidas específicas dirigidas a la prevención y sanción de este tipo de conductas.

³³⁴ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 87 – 91.

³³⁵ Código del Niño, Niña y Adolescente. Artículos 5, 222 y 225. Informe sobre la Implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia. Ciudad de La Paz. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Centro de Estudios sobre Participación y Justicia. 2004.

autoridades que los adultos. Sobre este punto cabe mencionar que la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva 17, refiriéndose al artículo 40.3 de la citada Convención sobre los Derechos del Niño³³⁶ como parámetro de interpretación del artículo 19 de la Convención Americana, señaló que las personas menores de 18 años imputadas de haber cometido un acto punible, debían ser investigadas y juzgadas por autoridades especiales creadas para tal fin³³⁷.

392. Por otra parte, la Comisión recibió información en virtud de la cual, en la práctica, hay una aplicación masiva de la detención preventiva de niños y niñas entre 16 y 18 años. A pesar de que la Ley de Ejecución y Supervisión de Penas consagra un capítulo relacionado con la protección especial en casos de detención preventiva a niños y niñas, el Código del Niño, Niña y Adolescente, permite la aplicación de la detención preventiva durante 45 días incluyendo como uno de los criterios a tener en cuenta por el juez respectivo, la existencia de un "peligro para terceros"³³⁸. En adición a lo mencionado, no existen centros de privación de libertad especiales para niños y niñas infractores de la ley penal en condiciones que garanticen su re-educación³³⁹ tal como se indicó (*supra* párr. 197).

393. La Comisión reitera que de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia, la aplicación de la sanción de privación de libertad de niños y niñas debe ser excepcional y durante el período más breve posible³⁴⁰. Con respecto a la detención preventiva, la Comisión resalta que la jurisprudencia internacional reiterada sobre su aplicación en el sentido de entenderla como una medida excepcional que debe responder exclusivamente a fines procesales, adquiere especial relevancia cuando se trata de niños y niñas que por su condición se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. La vigencia de una norma que consagra "el peligro para terceros" como un factor a tener en cuenta en la determinación de la procedencia de la detención

³³⁶ Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 40.3: "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes".

³³⁷ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 109.

³³⁸ Código del Niño, Niña y Adolescente de Bolivia. Artículo 233.4.

³³⁹ Informe VIII del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional – 2005, Pág. 170; Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004.

³⁴⁰ Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores. Regla 19; Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 37.b); Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Regla número 2; Reglas para la Administración de Justicia de Menores. Reglas 13.1 y 17.1; y Comentario General No. 10 de 2007 del Comité de los Derechos del Niño relativo a los derechos de los niños en el sistema de justicia juvenil.

preventiva de niños y niñas, es incompatible con los estándares internacionales sobre la materia.

394. Esta situación se encuentra agravada por el retardo procesal en estas causas dada la limitación tanto presupuestaria como de personal tanto en las Defensorías que actúan como brazo operativo de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, como en éstos últimos³⁴¹. Sobre este punto, la Corte Interamericana, en la misma Opinión Consultiva se refirió a las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en el sentido de que la detención preventiva de niños y niñas sólo puede obedecer a circunstancias excepcionales y en caso de aplicarse, los tribunales de menores y los órganos de investigación deben atribuir máxima prioridad a la tramitación del caso³⁴².

E. Recomendaciones

395. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado boliviano que:

1. Priorice la ejecución de políticas públicas dirigidas a prevenir las situaciones esbozadas en la presente sección y otras que constituyan graves violaciones a los derechos humanos de los niños y niñas bolivianos, a partir de diagnósticos claros de la situación que aqueja a este sector de la sociedad.
2. Garantizar el acceso al registro civil de manera gratuita tal como está establecido en la Constitución, y adoptar medidas dirigidas a la identificación de todos los niños y niñas a quienes se les ha obstaculizado por diversos medios la posibilidad de obtener un documento de identidad.
3. Adopte todas las medidas necesarias para ampliar en la mayor medida posible la cobertura de la educación pública, tanto en lo relacionado con el acceso como en la continuidad y la calidad de la misma.
4. Adopte medidas dirigidas a ampliar la cobertura de las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia y de otras instituciones contempladas en la legislación respectiva tanto

³⁴¹ Estudio impulsado por la magistrada del Tribunal Constitucional Elizabeth Iñiguez y de la Corte Suprema de Justicia Emilse Ardaya: Sesgo de género en la administración de justicia. 2004.

³⁴² Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 126; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990. Regla 17.

para la protección como para la prevención, investigación y sanción de los delitos de toda naturaleza cometidos en perjuicio de niños y niñas.

5. Adopte las medidas de toda índole que aseguren la protección de los niños y niñas contra todas las formas de violencia asegurando que las normas nacionales no incluyan ninguna formulación ambigua como, por ejemplo, "abuso de medios correctivos" o "de disciplina" o "disciplinarios", dado que generan dudas sobre los criterios que se emplean para determinar cuándo los medios correctivos son abusivos y se encuentran en el marco de acciones prohibidas tales como el castigo corporal contra niños y niñas. En lugar de tales frases debe establecerse claramente dicha prohibición.
6. Diseñe políticas para la erradicación del trabajo en condiciones de esclavitud de niños y niñas tanto en el sector rural como en el urbano, así como velar por el estricto cumplimiento de los parámetros en los cuales se encuentra permitido el trabajo de personas menores de 18 años en cuanto a los derechos sociales, así como la restricción en cuanto a las jornadas laborales y las actividades realizadas.
7. Adopte medidas inmediatas para prevenir y erradicar toda forma de explotación sexual de niños y niñas, así como para investigar y sancionar tales conductas. Para esto es fundamental que se adopten todas las medidas para lograr la implementación efectiva del marco normativo creado para tal efecto.
8. Garantice que en el marco de la llamada responsabilidad social y/o penal de menores, se imponga como última medida la privación de la libertad, y en tal caso, adopte las medidas necesarias para la creación de establecimientos que garanticen la reeducación de los niños y niñas en esa situación.
9. Adopte las medidas necesarias a efectos de otorgar las garantías especiales del debido proceso consagradas en la legislación interna de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia, particularmente la implementación efectiva, con la mayor cobertura posible, de los juzgados especializados con competencia para decidir sobre la responsabilidad penal de niños y niñas.
10. Derogue las disposiciones del Código del Niño, Niña y Adolescente en las cuales se establece el "peligro para terceros" como una causal a tener en cuenta en la determinación de la procedencia de la detención preventiva de niños y niñas. El

Estado debe garantizar la aplicación excepcional de la medida, y su carácter exclusivamente procesal.

CAPÍTULO VII

DERECHOS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO

A. Introducción

396. Durante su visita la Comisión mantuvo reuniones con organizaciones de la sociedad civil cuya finalidad principal es la promoción de los derechos de los refugiados en Bolivia, a partir de las cuales obtuvo información sobre algunas prácticas que se estarían llevando a cabo en desconocimiento de la normativa internacional sobre la materia.

397. La Convención Americana, en sus artículos 22.7 y 22.8, establece que "toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales" y que "en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas", respectivamente.

398. Bolivia es parte de los instrumentos internacionales que desarrolla los parámetros sobre la materia y que se constituyen en las normas que dan alcance y contenido a las anteriores disposiciones: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas de 1951³⁴³ y su Protocolo de 1967.

399. De conformidad con ese marco normativo, en 1980 se instalaron en Bolivia las oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante también "ACNUR") y en 1983 se expidieron los Decretos Supremos 19639 y 19640 que regulaban los procedimientos internos referidos a la institución del refugio y crearon la Comisión Nacional de Refugiados (en adelante también "la CONARE").

400. Posteriormente, en 1996, se promulgó el Decreto 24423 denominado "Régimen Legal de Migración", en el cual se incorporaron algunas normas relativas a la dotación de documentos a los refugiados así como su permanencia en Bolivia.

401. La norma más reciente sobre la materia es el Decreto Supremo 28329, vigente a la fecha, que regula todas las cuestiones relacionadas con los procedimientos, trámites y garantías de las personas solicitantes de refugio, así

³⁴³ Bolivia es parte de este instrumento internacional desde el 9 de febrero de 1982.

como la prohibición expresa de devolución, por cualquier medio, de las personas con dicho estatus.

B. Garantías del debido proceso de las personas solicitantes de refugio y principio de no devolución

402. No obstante la regulación sobre la materia en Bolivia, la Comisión recibió denuncias sobre su aplicación en dos sentidos: i) La ausencia de garantías del debido proceso en el trámite de solicitud de refugio; ii) Las dificultades en la obtención de documentos de identidad; y iii) El desconocimiento de la garantía de no devolución.

403. Sobre el primer punto, se recibió información sobre irregularidades en cuanto a la conformación de la CONARE. Según las normas respectivas, para la toma de decisiones sobre el estatus de refugiada de una persona, aquélla debe conformarse por funcionarios gubernamentales, representantes del ACNUR y representantes de la sociedad civil. Sin embargo, se ha tomado conocimiento de casos en los cuales no se convoca a los representantes del ACNUR y de la sociedad civil, y a falta de éstos, se incluyen representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores³⁴⁴.

404. Por otra parte, se denuncia que en algunos casos las decisiones son adoptadas sumariamente y sin garantizar una audiencia, reunión, entrevista o cualquier otra oportunidad para que, con representación de abogado si así lo desea, el solicitante pueda presentar pruebas que sustenten su solicitud.

405. Asimismo, la Comisión ha tomado conocimiento de la persistencia de irregularidades en cuanto a la notificación de resoluciones, particularmente las que niegan el estatus de refugiada a una persona, o las que revocan dicho estatus. En diversas oportunidades la Comisión ha sido informada de que estas resoluciones no son notificadas directamente al solicitante, lo que evidentemente tiene efectos sobre su posibilidad de ejercer recursos en el plazo legal. La utilización de medios indirectos de notificación ha generado incluso que las personas tengan conocimiento directo de resoluciones que revocan su estatus tan sólo años después, cuando ha caducado toda posibilidad de impugnarla.

406. Otra de las falencias que se denuncia es la insuficiente motivación de las resoluciones que niegan o revocan el estatus de refugiada a una persona, lo que genera confusión sobre el sustento de la misma y dificulta la presentación de recursos para impugnarla. Esto se ve agravado en aquellos casos en los cuales se denuncian dificultades de acceso a los expedientes de los mismos interesados bajo criterios de "confidencialidad".

³⁴⁴ Derechos Humanos y Acción Defensorial. Revista especializada del Defensor del Pueblo de Bolivia. Derechos Indígenas. Año 1°. N° 1. 2006.

407. En cuanto al segundo aspecto, se denuncia la excesiva burocracia en el trámite de documentación de los refugiados en Bolivia, situación que los lleva a utilizar vías alternativas tales como la realización de actividades informales que no requieren identificación, la utilización de documento de viaje para ello o la obtención de documentos falsificados³⁴⁵.

408. Con relación al tercer punto, la Comisión ha venido tomando conocimiento, a través de denuncias, de decisiones que podrían ser contrarias a la garantía de no devolución de las personas que tienen temor fundado de ser afectadas en su vida o integridad personal. Este principio se encuentra consagrado en la Convención Americana y en diversos instrumentos internacionales y no distingue la forma de la devolución.

409. En tal sentido, la Comisión estima pertinente recordar al Estado boliviano que la figura de la extradición constituye una forma de devolución y que en tal sentido, tratándose de personas reconocidas como refugiadas, el Estado tiene el deber de, en el marco del procedimiento legalmente establecido para ello, determinar la vigencia de las circunstancias que motivaron tal reconocimiento garantizando que la persona en cuestión pueda defenderse y presentar un recurso contra una decisión de revocatoria previa a un trámite de extradición.

C. Recomendaciones

410. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Bolivia que:

1. Adopte todas las medidas necesarias para eliminar los obstáculos con los cuales se encuentran las personas solicitantes de refugio en Bolivia, y facilitar los trámites relacionados con las solicitudes y la obtención de los documentos de identidad tanto provisionales, en el caso de las personas cuya solicitud se encuentra en trámite, como permanentes, en el caso de las personas ya reconocidas como refugiadas.
2. Garantice el estricto cumplimiento de todos los extremos del debido proceso en el marco de los procedimientos administrativos de solicitud y/o revocatoria del estatus de refugio. En tal sentido el Estado debe establecer los mecanismos mediante los cuales el solicitante pueda presentar toda la prueba

³⁴⁵ Informe sobre el estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los refugiados en Bolivia. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, págs. 366 y 367.

que considere pertinente y presentar argumentos relacionados con la procedencia del reconocimiento.

3. Garantice que las resoluciones que nieguen o revoquen el estatus de refugiada de una persona, sean adoptadas en el marco del debido proceso, con motivación suficiente y en plena observancia de los mecanismos de notificación y publicidad que permitan al afectado presentar un recurso en los términos legalmente establecidos.
4. Se abstenga de devolver a su país de origen, por cualquier medio, a una persona que tenga vigente su estatus de refugiada en Bolivia, y en todo caso, garantizar que antes de adoptar cualquier decisión sobre la posible deportación y/o extradición de estas personas, se evalúe y determine la vigencia de la situación de riesgo mediante el procedimiento legalmente establecido para tales efectos, con participación y defensa del afectado, y garantizando el acceso, con efectos suspensivos, a un recurso jerárquico.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

411. En el presente informe la Comisión ha identificado algunas de las debilidades del Estado de Derecho en Bolivia proponiendo una serie de recomendaciones dirigidas a contribuir al fortalecimiento de la democracia en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos. La Comisión reitera la necesidad de que en el proceso de inclusión social, el Estado boliviano desarrolle canales de diálogo a fin de llegar a consensos y negociaciones sobre las diferencias de intereses y prioridades que subyacen a un país multiétnico y pluricultural, especialmente en el marco del importante proceso de la Asamblea Constituyente.

412. A lo largo del informe la Comisión describió una serie de problemas de cobertura y funcionamiento de la administración de justicia y del Ministerio Público que han resultado en la obstaculización del acceso a la justicia, y en la perpetuación de la situación de impunidad de violaciones de derechos humanos. Algunos de los problemas identificados se refieren a las dificultades de implementación de importantes reformas tales como el sistema procesal penal acusatorio, la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, el Código del Niño, Niña y Adolescente, y los mecanismos legales de protección a víctimas, entre otras. Otro aspecto que fue objeto de atención de la Comisión fue la garantía de independencia, imparcialidad e idoneidad de los operadores de justicia por falencias tales como la falta de cobertura del Poder Judicial en un alto porcentaje del territorio nacional; la persistencia de vacancias en las altas Cortes del Estado; la ausencia de un sistema consolidado de ingreso y ascenso de los funcionarios en la carrera judicial; y la debilidad y la existencia de graves vacíos jurídicos en el sistema disciplinario.

413. Tal como se indicó en el informe, la Comisión reitera que en el fortalecimiento del Estado de Derecho es fundamental la consolidación de una administración de justicia y de un Ministerio Público eficientes y que generen confianza en la población. Para ello, el Estado debe garantizar que los servicios que preste sean accesibles a todos los sectores de la sociedad boliviana sin discriminación alguna, y que puedan responder, a través de investigaciones diligentes y de sanciones adecuadas, a las violaciones de derechos humanos que han ocurrido en el pasado y que se continúan verificando hasta la fecha, incluyendo las cometidas por agentes estatales y por particulares.

414. Además de la garantía de acceso a la justicia, la Comisión reitera la necesidad de que el Estado adopte medidas de prevención y protección dirigidas a enfrentar las violaciones de derechos humanos que continúan cometiéndose en perjuicio de algunos grupos en especial situación de riesgo y/o vulnerabilidad. Tal es el caso de las personas privadas de libertad; de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas y la situación de discriminación a la que continúan siendo sometidos en el reconocimiento de su

propiedad sobre las tierras y territorios y en su derecho a la consulta en los asuntos susceptibles de afectarles; de las personas sometidas a formas de servidumbre análogas a la esclavitud y el total desconocimiento de los derechos laborales; de la mujer y la situación de violencia en su contra en los distintos ámbitos de su vida; de los niños y niñas y su sometimiento a situaciones de trabajo y/o explotación sexual incompatibles con su desarrollo e interés superior; y de las personas solicitantes de refugio.

415. La Comisión también reitera que es deber del Estado garantizar que en las movilizaciones sociales que se llevan a cabo en ejercicio del derecho de reunión y manifestación pacífica se proteja el derecho a la vida y la integridad personal de todos los manifestantes. Si bien el Estado puede imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos, así como dispersar manifestaciones que se tornen violentas, las medidas deben ser las más seguras y menos lesivas a las personas. Todo uso arbitrario y/o excesivo de la fuerza cometida por agentes estatales, así como toda afectación al derecho a la vida e integridad física por parte de particulares en estos eventos, deben ser diligentemente investigados y sancionados a efectos de garantizar que no se repitan.

416. La Comisión es consciente de que muchos de los aspectos analizados en el presente informe son estructurales y que un cambio de dirección para solucionarlos no es tarea fácil. El presente informe constituye una manifestación de la disposición de la Comisión de continuar colaborando con el Estado en la protección de los derechos humanos en Bolivia en un contexto democrático, y en tal sentido, dará seguimiento a cada una de las temáticas esbozadas y al proceso de implementación de las siguientes recomendaciones:

Administración de justicia

1. Incremente los mecanismos de publicidad y difusión de los derechos de los ciudadanos y de las acciones judiciales establecidas constitucionalmente como instrumento para hacerlos efectivos, así como los procedimientos y requisitos para acceder a ellos.
2. Adopte las medidas necesarias para lograr la mayor cobertura posible de jueces, fiscales y defensores públicos, a partir de criterios que resulten de diagnósticos sobre las reales necesidades de las distintas zonas del país, tanto en población como en materias. Estas medidas deben incluir el apoyo presupuestario y humano para que además de la presencia física de la autoridad respectiva, se garantice su permanencia y la estabilidad de su personal.

3. Dé estricto cumplimiento a los procedimientos de designación de jueces y fiscales establecidos como garantía de independencia e imparcialidad de los mismos tanto en la Constitución Política en el caso de los miembros de las Altas Cortes, de las Cortes Superiores de Distrito, del Fiscal General de la República y de los Fiscales de Distrito; así como en las leyes y reglamentos de carrera judicial y fiscal en el caso de las demás autoridades judiciales y del Ministerio Público.
4. Implemente efectivamente los sistemas de carrera judicial y fiscal, y elimine toda disposición relacionada con el escalafón y ascenso de estas autoridades que pueda ser aplicada de forma tal que incremente los niveles de corrupción tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público. Particularmente, se recomienda que el ingreso y ascenso en dichas carreras se efectúe mediante concursos públicos de oposición y selección sobre la base de criterios exclusivamente técnicos.
5. Fortalezca el sistema disciplinario de los jueces y cree mecanismos de coordinación con la jurisdicción penal para superar los vacíos que hasta la fecha han imposibilitado la efectiva sanción disciplinaria y/o penal de las autoridades judiciales que incurrir en actos de corrupción, que incrementan el retraso procesal, que adoptan decisiones manifiestamente contrarias a la ley y, en general, que obstaculizan el acceso a la justicia.
6. Adopte las medidas necesarias para implementar las evaluaciones y demás mecanismos legales de control interno y externo tanto de la gestión como de la idoneidad de las autoridades judiciales y del Ministerio Público.
7. Efectúe un diagnóstico claro de las falencias en la implementación del Código Procesal Penal de 1999 y adopte medidas integrales que incluyan por lo menos la capacitación adecuada; la distinción de funciones investigativas; la descongestión y depuración de casos en etapa de investigación; las pautas de coordinación entre los actores involucrados en todas las instancias, tanto policiales, fiscales y judiciales; los mecanismos para dar cumplimiento a los plazos procesales, notificaciones y realización de audiencias públicas en los parámetros legales; y la implementación de los medios de participación de las víctimas y/o sus familiares.
8. Adopte las medidas tendientes a eliminar la incertidumbre jurídica en cuanto a la aplicación de la figura de extinción de la acción penal y, establezca claramente, de conformidad con los estándares internacionales, que su procedencia no puede

determinarse bajo el criterio de si el afectado hizo uso de los recursos y mecanismos de defensa que la legislación procesal penal le otorga.

9. Fortalezca el Sistema Nacional de Defensa Pública, prestando atención prioritaria a la cobertura y a la calidad del servicio, así como a los mecanismos de ingreso y estabilidad de los defensores públicos.
10. Dé impulso a las investigaciones de desapariciones forzadas, represiones policiales y militares de movilizaciones sociales y otras violaciones de derechos humanos, utilizando todos los medios a su alcance para superar los obstáculos que han impedido hasta el momento el establecimiento de la verdad, la identificación de los autores materiales e intelectuales de los hechos, la imposición de las sanciones correspondientes y la determinación de las reparaciones a las víctimas y/o sus familiares según sea el caso.

Condiciones de detención y derechos de las personas privadas de libertad

11. Garantice que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar de detención preventiva motivadamente y de conformidad con los estándares internacionales esbozados en la sección respectiva, y que los procesados tengan a su disposición un recurso judicial para impugnar los excesivos plazos bajo dicha medida.
12. Adopte las medidas judiciales, legislativas y de otra índole, requeridas para corregir su excesiva aplicación y el retraso procesal que persiste en la administración de justicia. Entre otras medidas que a juicio del Estado sean pertinentes, debe incluirse que todo detenido que no haya sido sentenciado dentro de un plazo razonable sea puesto en libertad sin perjuicio de que continúe el proceso en su contra.
13. Adopte medidas judiciales, legislativas y de otra índole, tendientes a reducir la sobrepoblación carcelaria y mejorar las condiciones de vida en las cárceles del país, garantizando que las personas privadas de libertad sean tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
14. Establezca sistemas eficaces para garantizar que las personas acusadas sean separadas de aquellas que han sido condenadas, y cree mecanismos de clasificación de las personas privadas de libertad conforme su sexo, edad, la razón de su detención, necesidades especiales de atención y el trato que corresponda aplicarles.

15. Detenga inmediatamente la práctica de mantener menores de 18 años, acusados o condenados, privados de libertad juntamente con adultos acusados o condenados, aún cuando la detención sin distinción se realice de manera temporal.
16. Adopte las medidas necesarias para retomar inmediatamente el control interno de los centros penitenciarios del país y fiscalice – también a través de investigaciones serias – las prácticas de corrupción que se verificaron por parte de los mismos privados de libertad. Asimismo, que establezca programas especializados de reclutamiento y capacitación para todo el personal encargado de la administración, supervisión, operación y seguridad de las cárceles y otros lugares de privación de libertad, lo que debe incluir instrucción en normas internacionales sobre derechos humanos en las esferas de mantenimiento de la seguridad, uso proporcional de la fuerza y tratamiento humano de las personas privadas de libertad.
17. Adopte medidas tendientes a mejorar las condiciones de infraestructura en aquellos centros penitenciarios que están en situación precaria sin atender los requisitos mínimos respecto al acceso a agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas para la higiene personal, espacio, luz y ventilación apropiados; alimentación suficiente y adecuada; y un colchón y ropa de cama adecuados.
18. Adopte las medidas necesarias para asegurar que las personas privadas de libertad tengan acceso a atención médica adecuada, lo que presupone la presencia de un equipo médico suficiente en relación al número de internos, con capacidad para responder a las emergencias médicas, así como la disponibilidad de medicamentos, en particular para brindar atención inmediata a los ancianos, enfermos y niños que viven en las cárceles.
19. Tome medidas para proporcionar y facilitar oportunidades educativas y laborales a las personas privadas de libertad con vistas a su reforma, readaptación social y rehabilitación personal.
20. Adopte las medidas necesarias para asegurar que cuando los hijos e hijas sean alojados en los centros de detención junto con su padre o madre privado de libertad, se tenga en cuenta el interés superior del niño al establecer las políticas pertinentes, en particular que tengan acceso a los servicios de protección especial, alimentación, salud y educativos necesarios para su desarrollo adecuado. Asimismo, que adopte medidas para garantizar, en los mismos términos, el interés superior de los niños y niñas que se encuentran bajo custodia de las personas

privadas de libertad pero que no viven en las prisiones. En tal sentido, lleve a cabo investigaciones serias y diligentes cuando se presenten denuncias de abuso sexual en perjuicio de las personas que conviven en los centros penitenciarios.

21. Garantice que las condiciones de detención sean controladas de manera efectiva por los jueces de ejecución penal en el caso de las personas condenadas, y por los jueces de las causas respectivas en el caso de las personas que se encuentran en detención preventiva.
22. Disponga de recursos judiciales idóneos y efectivos, de índole individual y colectiva, para el control judicial de las condiciones de hacinamiento y violencia en los centros de detención, facilitando el acceso a tales recursos a las personas detenidas, sus familiares, sus defensores privados o de oficio, a las organizaciones no gubernamentales, así como al Defensor del Pueblo y otras instituciones estatales con competencia en la materia.

Derechos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas

23. Adopte todas las medidas necesarias para erradicar todo tipo de discriminación basada en la condición indígena y/o campesina de las personas sujetas a su jurisdicción, particularmente en cuanto al acceso a la justicia, educación y salud, y al beneficio de las demás políticas estatales dirigidas al incremento de la cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales.
24. Asegure que todas las medidas que se adopten en cuanto al derecho a la educación y la salud de los pueblos indígenas, sean compatibles con sus particularidades y cosmovisión y procuren el mantenimiento y fortalecimiento de su identidad cultural, y en forma alguna impliquen una forma de asimilación de los pueblos indígenas a la cultura no indígena.
25. Garantice la implementación efectiva de la nueva normativa en materia de reforma agraria, adoptando las medidas necesarias para eliminar los obstáculos esbozados por la Comisión que han impedido el acceso a la tierra y al territorio de todos los sectores de la sociedad boliviana. En el marco de este proceso, es fundamental que el Estado boliviano tenga en cuenta la particular relación de los pueblos indígenas con la tierra y en consecuencia, en el proceso de titulación, dé prioridad al reconocimiento de sus tierras y territorios ancestrales como fundamental para la perpetuación de su identidad cultural.

26. Incorpore a la legislación interna sobre proyectos de desarrollo las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre la materia y adopte las medidas para su implementación efectiva.
27. Garantice, de conformidad con sus obligaciones internacionales sobre la materia, la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, mediante consultas previas e informadas con miras a la obtención del libre consentimiento de los mismos en el diseño, ejecución y evaluación de dichos proyectos, así como la determinación de los beneficios y la indemnización por los daños, según sus propias prioridades de desarrollo.
28. En el marco de los proyectos que se encuentran en curso, implemente mecanismos de participación a efectos de determinar los daños ambientales que se están causando y las afectaciones a las actividades básicas de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas que viven en los lugares de ejecución de dichos proyectos. Esto con la finalidad de que, en caso de afectaciones a su vida y/o integridad personal, se suspenda inmediatamente la ejecución de los proyectos y se impongan las sanciones administrativas y penales correspondientes. En caso de dar continuidad a los proyectos, el Estado debe garantizar la participación de los afectados en los beneficios derivados de los mismos y determinar y hacer efectivas las indemnizaciones por tales daños.
29. Garantizar el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo para la impugnación de daños ambientales de manera colectiva para que, en adición a la acción penal, se disponga de un mecanismo de naturaleza judicial para obtener una respuesta inmediata en aquellas circunstancias en las cuales se están causando daños irreparables a grupos de personas.
30. Priorice las medidas dirigidas a erradicar la situación de servidumbre y/o trabajo forzoso, y adopte medidas inmediatas dirigidas por un lado al fortalecimiento del proceso de reconocimiento y titulación de la propiedad de las personas afectadas por esta situación; y por otro, a eliminar todo tipo de flexibilización de los derechos laborales y sociales de las personas que trabajan en el sector rural.
31. Realice inmediatamente un diagnóstico de la situación de servidumbre análoga a la esclavitud y/o trabajo forzoso que tiene lugar en diversas zonas de Bolivia, que incluya las cifras de todas las familias y personas sometidas a esta forma de vida,

los factores sociales, culturales e incluso psicológicos relacionados, así como los diversos actores privados y estatales involucrados, particularmente las falencias de las diversas instancias administrativas y judiciales.

32. Adopte las medidas necesarias para garantizar que la justicia comunitaria no dependa de la cobertura y/o carga procesal de la justicia oficial, sino que derive del carácter pluricultural del Estado boliviano y del respeto por la autonomía de los pueblos indígenas.
33. Establezca, en el corto plazo, las pautas de coordinación de la justicia oficial con la justicia comunitaria teniendo en cuenta al menos los parámetros señalados en la sección respectiva del presente informe.

Derechos de las mujeres

34. Implemente la legislación nacional y las políticas públicas existentes destinadas a proteger a las mujeres contra actos de violencia y discriminación, y sus consecuencias en materia política, económica y social, asegurando que se aporten suficientes recursos para asegurar su aplicación efectiva en todo el territorio nacional.
35. Diseñe una política estatal integrada y coordinada, respaldada con recursos públicos que permitan su continuidad, y que se encuentre dirigida a que las víctimas de la violencia tengan acceso pleno a una adecuada protección judicial para remediar los hechos sufridos y que los actos de violencia sean prevenidos, investigados, sancionados y reparados.
36. Implemente medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres en materia civil, política, económica, social, cultural, sexual y reproductiva; los servicios y recursos judiciales disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores.
37. Desarrolle programas educativos para las y los ciudadanos, desde una etapa formativa y temprana, para promover el respeto de las mujeres como iguales y el reconocimiento de sus necesidades particulares como mujeres, así como el respeto de sus derechos a la no violencia y a la no discriminación.

38. Identifique e institucionalice nuevas formas de capacitación de empleados públicos a través de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), que aborden de manera integral el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y el debido respeto a su integridad física y psicológica por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
39. Garantice el efectivo cumplimiento del marco normativo dirigido a asegurar la participación de las mujeres en la función pública y adopte las medidas necesarias para prevenir y sancionar todo acto de discriminación de las mujeres que acceden a cargos públicos en todas las instancias.
40. Cree y mejore los sistemas de registro de información estadística y cualitativa de incidentes de violencia contra las mujeres dentro de los sistemas de la administración de la justicia. Fortalezca los registros de información sobre casos de violencia contra las mujeres para garantizar su uniformidad, certeza y transparencia.
41. Fortalezca la capacidad institucional de instancias judiciales, como el Ministerio Público, la policía, las cortes y tribunales, y los servicios de medicina forense, en términos de recursos financieros y humanos, para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres, a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial apropiado, garantizando así una adecuada sanción y reparación. Ello involucra la adquisición de los equipos técnicos necesarios para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas que sean requeridas para esclarecer los hechos investigados.
42. Adopte medidas inmediatas para garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres (incluidos fiscales, policías, jueces, abogados de oficio, funcionarios administrativos y profesionales de medicina forense) con el fin de que apliquen las normas nacionales e internacionales para enjuiciar estos delitos en forma adecuada, y para que respeten la integridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares al denunciar estos hechos y durante su participación en el proceso judicial.

43. Adopte las medidas destinadas para institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación, particularmente entre el Ministerio Público y la Policía.
44. Diseñe protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales. Es importante incentivar la investigación multidisciplinaria de estos delitos.

Derechos de los niños y niñas

45. Priorice la ejecución de políticas públicas dirigidas a prevenir las situaciones esbozadas en la presente sección y otras que constituyan graves violaciones a los derechos humanos de los niños y niñas bolivianos, a partir de diagnósticos claros de la situación que aqueja a este sector de la sociedad.
46. Garantice el acceso al registro civil de manera gratuita tal como está establecido en la Constitución, y adoptar medidas dirigidas a la identificación de todos los niños y niñas a quienes se les ha obstaculizado por diversos medios la posibilidad de obtener un documento de identidad.
47. Adopte todas las medidas necesarias para ampliar en la mayor medida posible la cobertura de la educación pública, tanto en lo relacionado con el acceso como en la continuidad y la calidad de la misma.
48. Adopte medidas dirigidas a ampliar la cobertura de las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia y de otras instituciones contempladas en la legislación respectiva tanto para la protección como para la prevención, investigación y sanción de los delitos de toda naturaleza cometidos en perjuicio de niños y niñas.
49. Adopte las medidas de toda índole que aseguren la protección de los niños y niñas contra todas las formas de violencia y asegure que las normas nacionales no incluyan ninguna formulación ambigua como, por ejemplo, "abuso de medios correctivos" o "disciplina" o "disciplinarios", dado que generan dudas sobre los criterios que se emplean para determinar cuándo los medios correctivos son abusivos y dañan a los

niños. En su lugar, debe establecerse claramente que el castigo corporal contra niños y niñas está prohibido.

50. Diseñe políticas para la erradicación del trabajo de niños y niñas menores de 14 años tanto en el sector rural como en el urbano, así como velar por el estricto cumplimiento de los parámetros en los cuales se encuentra permitido el trabajo de personas menores de 18 años en cuanto a los derechos sociales, así como la restricción en cuanto a las jornadas laborales y las actividades realizadas.
51. Adopte medidas inmediatas para prevenir y erradicar toda forma de explotación sexual de niños y niñas, así como para investigar y sancionar tales conductas. Para esto es fundamental que se adopten todas las medidas para lograr la implementación efectiva del marco normativo creado para tal efecto.
52. Garantice que en el marco de la llamada responsabilidad social y/o penal de menores, se imponga como última medida la privación de la libertad, y en tal caso, adopte las medidas necesarias para la creación de establecimientos que garanticen la reeducación de los niños y niñas en esa situación.
53. Adopte las medidas necesarias a efectos de otorgar las garantías especiales del debido proceso consagradas en la legislación interna de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia, particularmente la implementación efectiva, con la mayor cobertura posible, de los juzgados especializados con competencia para decidir sobre la responsabilidad penal de niños y niñas.
54. Derogue las disposiciones del Código del Niño, Niña y Adolescente en las cuales se establece el “peligro para terceros” como una causal a tener en cuenta en la determinación de la procedencia de la detención preventiva de niños y niñas. El Estado debe garantizar la aplicación excepcional de la medida, y su carácter exclusivamente procesal.

Derechos de las personas solicitantes de refugio

55. Adopte todas las medidas necesarias para eliminar los obstáculos con los cuales se encuentran las personas solicitantes de refugio en Bolivia, y facilitar los trámites relacionados con las solicitudes y la obtención de los documentos de identidad tanto provisionales, en el caso de las personas cuya solicitud se encuentra en trámite, como permanentes, en el caso de las personas ya reconocidas como refugiadas.

56. Garantice el estricto cumplimiento de todos los extremos del debido proceso en el marco de los procedimientos administrativos de solicitud y/o revocatoria del estatus de refugio. En tal sentido el Estado debe establecer los mecanismos mediante los cuales el solicitante pueda presentar toda la prueba que considere pertinente y presentar argumentos relacionados con la procedencia del reconocimiento.
57. Garantice que las resoluciones que nieguen o revoquen el estatus de refugiada de una persona, sean adoptadas en el marco del debido proceso, con motivación suficiente y en plena observancia de los mecanismos de notificación y publicidad que permitan al afectado presentar un recurso en los términos legalmente establecidos.
58. Se abstenga de devolver a su país de origen, por cualquier medio, a una persona que tenga vigente su estatus de refugiada en Bolivia, y en todo caso, garantizar que antes de adoptar cualquier decisión sobre la posible deportación y/o extradición de estas personas, se evalúe y determine la vigencia de la situación de riesgo mediante el procedimiento legalmente establecido para tales efectos, con participación y defensa del afectado, y garantizando el acceso, con efectos suspensivos, a un recurso jerárquico.