

ASPECTOS HISTÓRICOS DEL
MINISTERIO PÚBLICO
HISTORICAL ASPECTS OF THE PUBLIC
PROSECUTIONS DEPARTMENT

Rev. boliv. derecho, n° 7, enero 2009, ISSN: 2070-8157, pp. 106-132

William
HERRERA
AÑEZ

RESUMEN: Este trabajo pone de manifiesto que el Ministerio Público boliviano (MP en adelante) ha sido una replica del Ministerio Fiscal español (MF en adelante) y ambos han tenido la misma evolución. El fiscal boliviano fue parte de la Real Audiencia de Charcas, que era la más alta autoridad jurídica y administrativa en la Colonia y sus funciones tenían que estar sintonizadas con el quehacer jurídico y político de esa Audiencia. El trabajo también pasa revista a las diferentes disposiciones legales que han regido al MP.

PALABRAS CLAVES: Derecho penal, derecho procesal penal, práctica forense, ministerio público, historia.

ABSTRACT: This article demonstrates that the Bolivian Public Prosecutions Department has been an imitation of its Spanish counterpart and that both the Bolivian and the Spanish Public Prosecutions Department have followed the same evolution. The Bolivian prosecutor was part of the Royal Audience of Charcas, which was the highest legal and administrative authority during the colony, and its functions had to be synchronized with the legal and political activities of the Audience. The article also analyses the different statutes that have ruled the Public Prosecutions Department.

KEY WORDS: Criminal law, Criminal Procedure, law practice, prosecutions department, history.

SUMARIO: I. Consideraciones generales. A) El fiscal en la era republicana. B) El fiscal en la Primera Constitución. C) La Ley de 8 de Enero de 1827. D) La primera ley de Organización Judicial de 31 De Diciembre de 1857. E) Ley de Procedimiento Criminal de 6 de Agosto de 1898. F) Decreto Supremo de 15 de Febrero de 1913. G) Ley de Organización Judicial de 19 de Mayo de 1972. H) Código de Procedimiento Penal de 23 de Agosto de 1972. I) La Primera Ley Orgánica del Mp (Ley N° 1469, de 19 de Febrero de 1993). J) La Segunda Ley Orgánica del Mp (Ley N° 2175, de 13 de Febrero de 2001)

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Las raíces del fiscal boliviano se encuentran en el Derecho español que fue impuesto en el extenso territorio del entonces Alto Perú, ubicación geográfica que actualmente corresponde a Bolivia. Los conquistadores trajeron a América, junto a sus costumbres, su idioma, su religión, y la cultura e instituciones jurídicas que imperaban en la Monarquía española. Con la finalidad de tener el control absoluto de las Colonias, la Corona española se encargó de replicar en las tierras conquistadas su estructura jurídico-política.

Como sostiene Luis Paz,¹ "toda la política del Rey se dirigió desde un principio a impedir que la América se sustrajera de su dominación y para este objetivo se dio a las colonias una organización defectuosa en lo político como en lo judicial, en lo económico y en todo aspecto". Con el objetivo de consolidar el dominio español sobre los territorios continentales de América, se crearon Capitanías Generales, Virreinos y Audiencias² con jurisdicción sobre extensos territorios en norte, centro y sud América, que estaban sujetas al régimen administrativo, económico y judicial de la Monarquía española. Las aludidas sucursales de la Corona española en materia judicial, atendían cuatro categorías de asuntos y estaban conformadas en dos salas: civil y criminal. Mientras dos actuaban como Tribunal de apelación, las otras dos lo hacían como Tribunal originario o de primera instancia.

Las Audiencias estaban conformadas, según Miguel Bonifaz,³ aparte de los oidores (magistrados), con uno o dos *fiscales*, un canciller, un alguacil mayor, un capellán,

¹ PAZ, L. *La Corte Suprema de Justicia de Bolivia* (su historia y su Jurisprudencia), Sucre, Imprenta Bolívar de M. Pizarro, 1910, p. 11.

² El tradicional concepto forense de "audiencia", del verbo *audire*, que consiste en el acto de oír un juez o tribunal a las partes para resolver sus pretensiones; o, también, se denomina el lugar del propio tribunal (como la Audiencia Nacional, en España), podría tener como precedente histórico a la Real Audiencia Virreinal, que era el Tribunal de mayor jerarquía establecido en América durante la colonización.

³ BONIFAZ, M. *Derecho Indiano*, Publicación de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier de Chuquisaca, 1955, p. 312.

* William Herrera Añez

Abogado y magister en Derecho Penal y Constitución. Especialista en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales. Profesor titular de Derecho Procesal Penal en la Universidad Autónoma "Gabriel René Moreno". Autor de varios libros.

relatores, escribanos, *agentes fiscales*, receptores y procuradores. Con relación a la Audiencia de Charcas, los historiadores José de Mesa y Teresa Gisbert⁴ sostienen que era "la más alta autoridad jurídica y administrativa en el territorio del Alto Perú, durante los tres siglos de la colonia..." Este organismo constaba de cinco oidores, dos *fiscales*, un presidente y empleados subalternos.

El primer representante de la Corona en América era el Virrey;⁵ que tenía la supremacía en la administración y gobierno del Virreinato, y ejercía también las funciones de Capitán General. Para Luis Paz⁶, al frente de esta organización política (el Virreinato), invadiendo sus funciones, vigilándola y fiscalizándola, se encontraban las Reales Audiencias, que ejercían jurisdicción directamente delegada por el Rey y encabezaban la provisión de sus despachos con el nombre propio del monarca.

Las Audiencias, que fueron de igual grado y jerarquía, eran Tribunales político-judiciales que estaban dominadas por el Virrey y sujetas a la omnímoda voluntad del Monarca español. A tiempo de aclarar que las Reales Audiencias fueron un reflejo de las Reales Audiencias y Chancillerías⁷ de España, Miguel Bonifaz⁸ sostiene que eran "los más altos Tribunales de justicia de América, al mismo tiempo que sus atribuciones se extendieron por la esfera de gobierno, al dictar providencias de tal naturaleza o al controlar la acción de los virreyes, todo lo cual les asignó enorme importancia dentro de la vida colonial".

Las prerrogativas civiles y eclesiásticas de las que gozaban sus miembros eran tan grandes que, en ocasiones, crearon serios conflictos de potestad, especialmente con la Iglesia. El presidente de la Audiencia gozaba de varios títulos, entre los cuales constaba el de Capitán General de La Plata. En América del Sur, la Audiencia de Charcas⁹ gozaba de la más amplia preeminencia, después de la de Lima.

⁴ MESA, J., GISBERT, T., y MESA GISBERT, C. *Historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Gisbert, 1997, p. 132.

⁵ El Virrey encarnaba el poder real en las Indias y gozaba de numerosas atribuciones gubernativas, fiscales, judiciales, militares y eclesiásticas. España replicó en las Indias la misma forma que tenía en la Península. Los virreinos de Aragón, Cataluña, Navarra, etc., subsistieron hasta el siglo XIX. El Virreinato de Nueva España, creado en 1535, abarcaba Méjico y toda la parte sur de los Estados Unidos. El Virreinato del Perú, creado en 1542, comprendía los actuales territorios del Perú, Ecuador y Bolivia y parte de la Argentina y el Paraguay. Más tarde, se creó el Virreinato de Buenos Aires o La Plata (1776), que abarcaba la Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. El Virreinato de Nueva Granada, constituido por Colombia y parte del Ecuador, se creó en el último tercio del XVIII. Los Virreyes se escogían entre las personas más nobles de España y podían hacer todo lo que "hiciera el Rey si estuviera presente"; mandaban el ejército y la marina, supervisaban la economía y los asuntos religiosos, y proveían cargos civiles y eclesiásticos. Desde 1603, se les negó intervenir en la justicia, en segunda instancia, que estaba reservada a las Audiencias; asimismo, la apelación final se hacía al Consejo de Indias. Vid. MESA, J., GISBERT, T., y MESA GISBERT, C. *Historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Gisbert, 1997, pp. 181-182.

⁶ PAZ, L. *La Corte Suprema de Justicia de Bolivia...* Ob. Cit. p. 11.

⁷ Las Chancillerías eran "cada uno de los tribunales superiores de justicia establecidos antiguamente en las ciudades españolas de Granada y Valladolid. La primera de ellas estuvo en Ciudad Real. En la actualidad son Audiencias Provinciales. Conocían en apelación de las causas falladas por los jueces de las provincias situadas en la jurisdicción respectiva. En instancia única, resolvían ciertos asuntos peculiares, como los pleitos sobre propiedad de mayorazgos e hidalguías. Contra sus ejecutorias sólo se admitía el recurso por agravio e injusticia notoria o el de súplica ante el rey, en el grado de mil y quinientas". Vid. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, T. II, 1979, pp. 459-460.

⁸ BONIFAZ, M. *Derecho Indiano*, Ob. Cit. p. 312.

⁹ La Real Audiencia de Charcas fue creada por Cédula de 18 de septiembre de 1559, dada en Valladolid; sus límites

Tomando en cuenta que la Real Audiencia constituía "la más alta autoridad jurídica y administrativa en el territorio del Alto Perú, durante los tres siglos de la colonia..." las funciones del fiscal, en principio, tenían que estar sintonizadas con el quehacer jurídico y administrativo del organismo colonial. El fiscal boliviano, configurado al mejor estilo del MF español, formaba parte de la Real Audiencia de Charcas, precedente histórico que se tiene del fiscal.

La figura del fiscal boliviano irá evolucionando y ampliando sus funciones, desde la base de la representación del Monarca ante los Tribunales, hasta la defensa del interés público en dos facetas claves del Estado absoluto: la administración fiscal y la represión de los delitos. Entre las numerosas obligaciones (políticas, administrativas y jurídicas) que desempeñaba el fiscal en la colonia, tenía el papel de Protector de los Indios ante la Real Audiencia. Bonifaz¹⁰ sostiene que:

Fue el Rey Felipe II, quien por Real Cédula de 6 de septiembre de 1563, había dispuesto que los ayuden y favorezcan en todos los casos y cosas, que conforme a derecho les convenga, para alcanzar justicia, y aleguen por ellos en todos los pleytos civiles y criminales de oficio y partes, con españoles, demandando, o defendiendo, y así lo den a entender a los dos, no ayuden a ninguna de las partes, y en las Audiencias de Indios y en pleytos particulares entre Indios, sobre haciendas, no ayuden a ninguna de las partes, y en las Audiencias donde hubiere Protectores generales, Letrados y Procuradores de Indios, se informen como los ayudan, para suplir en los que faltaren, y coadyuvarlos, si les pareciese necesario.

El fiscal en la colonia, sin embargo, no sólo tenía atribuciones jurídicas, especialmente como Protector de los Indios, por encargo expreso del Rey Felipe II, sino que también ejercía funciones políticas.¹¹ Las Leyes españolas, que fueron

fueron fijados por Cédula de 29 de agosto de 1563. Posteriormente, el mismo Rey Felipe II, quien había fundado la Audiencia, le señaló nueva jurisdicción quitándole el distrito y término de la ciudad del Cuzco para hacerla depender de la Audiencia de los Reyes. Los límites de la Audiencia de Charcas quedaron definidos por el norte hasta el Collao (Ayaviri y Asillo), provincias de Sayabamba y Carabaya; al noroeste las provincias de Moxos y Chunchos; al este y sudeste las tierras pobladas por Andrés Manso, Niño de Chávez (Chaco Boreal) y las jurisdicciones de Tucumán, Juries y Diaguitas. En el siglo XVII (1617) estos límites fueron reducidos, quitando de la Audiencia de Charcas el gobierno del Río de la Plata. Por el sur, pertenecía a la Audiencia de Charcas la zona del Desierto de Atacama hasta el paralelo 25°30' (desembocadura del Río Salado). Este último límite se mantuvo hasta la fundación de la República, quedando incorporada esa zona a Bolivia con el nombre de Departamento del Litoral. Toda la jurisdicción de esta Audiencia se llamaba "Nuevo Reino de Toledo" desde los tiempos de Pizarro y Almagro. El primer Presidente de la Audiencia fue Pedro Ramírez de Quiñones y el cuerpo de la misma estaba compuesto por los oidores: Juan Matienzo, Pedro López de Haro y el licenciado Recalde. Vid. MESA, J., GIBBERT, T., y MESA GIBBERT, C. *Historia de Bolivia*, Ob. Cit., pp. 132-134.

¹⁰ BONIFAZ, M. *Derecho Indiano*, Ob. Cit. p. 327.

¹¹ Los historiadores José de Mesa y Teresa Gisbert establecen: "El año de 1771 el fiscal de la Audiencia de Charcas Tomás Álvarez de Acebedo propone la creación de un nuevo virreinato con la provincia de Cuyo y las gobernaciones del Paraguay, Buenos Aires y Tucumán. Apoya su propuesta alegando la enorme extensión territorial del Virreinato peruano y el alejamiento en que se encontraban con respecto a Lima, ciudades importantes como Asunción y Buenos Aires. Asimismo, indica la dificultad que tenía el Virrey para atender debidamente las cuestiones de límites en la actual frontera brasilero-boliviana. A base de los mismos puntos, Amat apoya favorablemente el proyecto de Álvarez. Estas son las razones que llevaron a la creación del nuevo Virreinato en B de agosto de 1776, poco antes de que el Virrey Guirior se posesionara de su cargo. Perú y Chile se opusieron a esta medida, aunque inútilmente, pues el Virreinato de la Plata nació formado por las gobernaciones del Paraguay y Tucumán,

transportadas e implantadas en los territorios conquistados, recibieron el nombre de legislación indiana.

Como sostiene Bonifaz,¹² estos presupuestos de la legislación en la América Hispana fueron "desde el descubrimiento del Nuevo Mundo hasta la pérdida del mismo por España, como consecuencia de la Guerra de la Independencia americana, emanaron del Rey, del Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla o bien de los adelantados, gobernadores, Virreyes, Audiencias, Capitanes generales, cabildos, intendencias, consulados y concordatos y convenios internacionales".

En la época colonial estuvo vigente la Recopilación¹³ de 1680, que se dividió en nueve libros, subdivididos en 218 títulos y 6.377 leyes, que fueron publicadas en 1681. Los jueces de letras y las Cortes superiores, según Carlos Castro,¹⁴ observaban y cumplían indistintamente las Leyes de Partida, la Ley de 9 de octubre de 1812 de las Cortes Españolas, y la Ordenanza de Procedimientos y de Responsabilidades de 31 de mayo de 1824. Lo evidente es que la legislación española no sólo estuvo vigente durante la Colonia, sino incluso en los inicios de la vida republicana. El decreto de fecha 21 de diciembre de 1825, del Libertador Simón Bolívar, por ejemplo, se encargaba de reconocer, de forma expresa, vigencia a la ley de las Cortes españolas.¹⁵

la Audiencia de Charcas y las Provincia de Cuyo, o sea, con lo que hoy son Bolivia, Argentina, Paraguay la Banda Oriental y el Estado brasilero de Río Grande". Vid. MESA, J., GIBBERT, T., y MESA GIBBERT, C. *Historia de Bolivia*, Ob. Cit., p. 243.

¹² BONIFAZ, M. *Derecho Indiano*, Ob. Cit. p. 349.

¹³ La Recopilación se ocupaba de legislar sobre las siguientes materias: *Libro Primero*: De la Santa Fe católica; de la iglesia y el regío patronazgo indiano; de los eclesiásticos; de las Universidades, colegios y libros que se imprimen. *Libro segundo*: De las leyes, provisiones, cédulas y ordenanzas reales; del Consejo de Indias y Junta de Guerra de Sevilla; de las Audiencias y Chancillerías; de las autoridades judiciales en general. *Libro tercero*: Del dominio y jurisdicción real de las Indias; de la guerra y el ejército; de los piratas y los correos. *Libro cuarto*: De los descubrimientos, pacificaciones y pobladores; de los cabildos y consejos; de la composición y repartimiento de tierras; de las obras públicas y caminos; del comercio, las minas y mineros; del ensayo y fundición; de las casas de moneda, de las pesquerías; de los obrajes. *Libro quinto*: De las gobernaciones, corregidores y alcaldes mayores; de los protomédicos, médicos, cirujanos y boticarios; de la competencia de las autoridades judiciales, los pleitos, sus procedimientos y recursos. *Libro sexto*: De los indios; su libertad, reducciones, cajas de censos y comunidad; de los tributos; de los protectores de indios; de los caciques, repartimientos, encomiendas, encomenderos, sucesión de las encomiendas, servicio personal en charcas, viñas, olivares, obrajes, ingenios, perlas, tambos, ganados, cocalas y minas. *Libro séptimo*: De los pesquisidores y jueces de comisión; la legislación penal y el régimen carcelario. *Libro octavo*: De las contadurías de cuentas y sus ministros; de los tribunales de la Real Hacienda; los tribunales y las almonedas. *Libro nueve*: de la Real Audiencia y Casa de Contratación de Sevilla; composición y atribuciones; de las armadas y naos; su personal naval; de la Universidad de marentes; de los pasajeros; la justicia marítima y mercantil; los Consulados. Vid. BONIFAZ, M. *Derecho Indiano*... Ob. Cit. pp. 356-357.

¹⁴ CASTRO RODRÍGUEZ, C. C. *La Primera Corte de Justicia de Bolivia* (los orígenes del Poder Judicial), Sucre, Editorial Judicial, 2004, p. 44.

¹⁵ El Decreto de fecha 27 de abril de 1825, establecía: 1) Los tribunales de justicia, en la forma de proceder, se sujetarán a la ley de las Cortes españolas de 09 de octubre de 1812, y demás Decretos expedidos por las mismas, sobre la administración de justicia, mientras se arreglan los códigos Civil, y Penal. 2) No habiendo en las actuales Cortes de justicia más que una sala, las revistas ó instancias de súplica se entablarán ante las mismas Cortes de justicia que conocieron en vista; más el recurso será llevado después de admitido de una en otra Corte para su resolución; es decir, los de Chuquisaca para la Corte de La Paz, y los de La Paz para los de Chuquisaca. 3) Quedan derogadas, en el territorio de la República, las leyes antiguas que estén en oposición de este Decreto.

A) EL FISCAL EN LA ERA REPUBLICANA

Con anterioridad al nacimiento de Bolivia¹⁶ como República independiente, el Mariscal Antonio José de Sucre, mediante Decreto¹⁷ de fecha 27 de abril de 1825, y en sustitución de la antigua Audiencia española, creó en "Chuquisaca la Corte Superior de justicia de las provincias del Alto Perú". La flamante Corte de Chuquisaca, que se desvinculó (por lo menos en lo formal) política, administrativa y jurídicamente de la Corona española, fue organizada sobre los cimientos jurídicos de la antigua Real Audiencia de Charcas. Como sostiene Carlos Castro,¹⁸ la nueva Corte se inspiró en los principios liberales de la independencia, aunque en sus primeros años mantuvo la vigencia de la legislación colonial, mientras se formase una codificación auténticamente nacional.

Las atribuciones de esta Corte eran las mismas que las que tenía la Audiencia española, excepto las que se oponían a las leyes y al sistema de la independencia. En el referido Decreto, de fecha 27 de abril de 1825, su mentor dejaba sentado que uno de los primeros deberes del gobierno era el establecimiento de los Tribunales de justicia, para que los ciudadanos encuentren en ellos la exacta administración de las leyes. Al igual que en la Real Audiencia de Charcas, la primera Corte superior de justicia en crearse estaba compuesta de siete miembros: cinco ministros y dos *fiscales*.

El aludido Decreto del Mariscal Antonio José de Sucre viene a constituir el certificado de nacimiento del fiscal boliviano en la etapa republicana y tendrá una evolución al estilo del MF español. Lo primero que pone de manifiesto este Decreto es que la Corte superior de Chuquisaca viene a ser una copia fiel del Tribunal

Supremo creado en España, mediante decreto de 17 de abril de 1812, en sustitución de los antiguos Consejos. A este Tribunal Supremo español se adscribieron dos fiscales, cuya composición será reproducida en la primera parte de la Independencia de Bolivia.

Al crearse, mediante Decreto¹⁹ de fecha 15 de diciembre de 1825, la Corte Superior de La Paz también estaba compuesta por cuatro jueces, un *fiscal* y un *agente fiscal*. En los mismos términos que la Corte de Chuquisaca, el decreto se encargaba de establecer que "Las atribuciones de esta Corte, su régimen y economía, serán los mismos que estaban señalados a las antiguas Audiencias, hasta que la constitución y reglamentos concernientes les den otra forma". Al margen de reconocer en este Decreto que el Agente Fiscal en la era republicana tenía una renta de ochocientos pesos, no existe otra referencia legal concreta sobre el fiscal ni de sus atribuciones, que suponemos eran tan generales como las que tenían y desempeñaban en la Real Audiencia de Charcas.

B) EL FISCAL EN LA PRIMERA CONSTITUCIÓN

Al constituirse Bolivia en República independiente, la figura del fiscal adquiere reconocimiento constitucional en la primera Constitución, llamada también bolivariana (en homenaje a su redactor el Libertador Simón Bolívar), del 19 de noviembre de 1826. El título 7º, capítulo 1º, que comprendía desde los artículos 99 al 128, se ocupaba del Poder Judicial y del fiscal. Comenzaba estableciendo que la facultad de juzgar pertenecía exclusivamente a los Tribunales establecidos por ley. Los jueces y magistrados eran vitalicios y debían permanecer en funciones mientras durasen sus buenos servicios.

La primera Constitución sentaba el principio de que toda falta grave cometida en el desempeño de sus cargos produciría acción popular; que podía intentarse en el término de un año por el órgano del cuerpo electoral o por cualquier boliviano. Ni el gobierno ni los tribunales podían, en ningún caso, alterar ni dispensar los trámites y fórmulas que prescribiesen las Leyes, en las diversas clases de juicios. Reconocía

¹⁶ Las provincias del Alto Perú, hoy Bolivia, se erigieron en Estado soberano e independiente el 6 de agosto de 1825. En el Acta de la Independencia, entre otras cosas, se sostiene que "ha llegado el venturoso día en que los inalterables y ardientes votos del Alto-Perú, por emanciparse del poder injusto, opresor y miserable del rey Fernando 7º, mil veces corroborados con la sangre de sus hijos, consten con la solemnidad y autenticidad que al presente, y que cese para esta privilegiada región la condición degradante de colonia de la España, junto con toda dependencia, tanto de ella como de su actual y posteriores monarcas: que, en consecuencia, y siendo al mismo tiempo interesante a su dicha, no asociarse a ninguna de las repúblicas vecinas, se erige en un Estado soberano e independiente de todas las naciones, tanto del viejo como del nuevo mundo; y los departamentos del Alto Perú, firmes y unánimes en esta tan justa y magnánima resolución, protestan a la faz de la tierra entera, que su voluntad irrevocable es gobernarse por sí mismos, y ser regidos por la constitución, leyes y autoridades que ellos propios se diesen, y creyesen mas conducentes a su futura felicidad en clase de nación, y el sostén inalterable de su santa religión Católica, y de los sacrosantos derechos de honor, vida, libertad, igualdad, propiedad y seguridad..."

¹⁷ El Decreto de fecha 27 de abril de 1825, decía: 1) Se establece en Chuquisaca la Corte Superior de Justicia de las provincias del Alto Perú, que sustituye a la antigua Audiencia española. 2) Que sus atribuciones y jurisdicción son las mismas que aquellas tenían, hasta la reforma que se hará por nuevos Reglamentos, exceptuando desde ahora las que se opongan a las leyes y al sistema de la independencia. 3) La Corte será compuesta de siete miembros, esto es, cinco ministros y dos fiscales, los cuales elegirá la misma Corte a votación, lo mismo que su presidente, que turnará por año. 4) Los miembros de la presente Corte son los doctores D. Manuel María Urcullu, D. Mariano Serrano, D. Casimiro Oñaeta, D. Mariano Ulloa, D. Leandro Uzin, D. Mariano Guzmán, y D. Eusebio Gutiérrez. Estos individuos necesitan la confirmación del Gobierno Supremo a su actual nombramiento. 5) El más antiguo abogado de los elegidos se encargará de la instalación de la Corte el 25 de mayo próximo.

¹⁸ CASTRO RODRÍGUEZ, C. *La Primera Corte de Justicia...* Ob. Cit. p. 33.

¹⁹ El Decreto del Libertador Simón Bolívar, de 15 de diciembre de 1825, establecía: 1) La creación de un Tribunal Superior de Justicia en La Paz, que será compuesto de cuatro jueces y un fiscal. 2) El presidente será elegido por el mismo Tribunal el 31 de diciembre de cada año, para servir como tal el siguiente. 3) Cada individuo gozará de un sueldo de dos mil cuatrocientos pesos anuales. 4) Los subalternos de este Tribunal, serán dos relatores con novecientos pesos de renta cada uno; un agente Fiscal, con ochocientos pesos; dos alguaciles, que alternen de porteros, con doscientos pesos cada uno; dos escribanos de cámara, con los derechos de arancel, por ahora. 5) El Tribunal se instalará con la brevedad posible. 6) El territorio de esta nueva Corte comprenderá los departamentos de Cochabamba y La Paz, con las provincias de Oruro, Paria y Carangas. 7) Las atribuciones de esta Corte, sus régimen y economía, serán los mismos que estaban señalados a las Antiguas Audiencias, hasta que la Constitución y los Reglamentos concernientes les den otra forma. 8) El secretario general intorino queda encargado de la ejecución de este Decreto.

el derecho al juez natural: ningún boliviano podría ser juzgado en causas civiles y criminales sino por el tribunal competente designado con anterioridad por la Ley.

La Corte Suprema de Justicia era la primera Magistratura Judicial del Estado, estaba compuesta por un Presidente, seis Vocales y un *fiscal*, y estaba dividida en salas. La primera Constitución se ocupaba también de los requisitos de los magistrados y de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia. La Constitución se ocupó, igualmente, de diseñar las Cortes de distrito, que ahora existen en todos los Departamentos. Reglamentaba los requisitos para ser Vocal de las Cortes, y sus atribuciones.

En las provincias se crearon partidos judiciales y en cada capital de partido tenía que haber un juez de letras; y jueces de paz²⁰ en cada pueblo, para las conciliaciones. En resguardo del sagrado derecho a la libertad, se disponía que ningún boliviano puede ser preso sin información previa del hecho y que mereciera pena corporal, y un mandamiento escrito del juez, ante quien debía ser presentado. En las causas criminales, el juzgamiento tenía que ser público y se reconocía como tribunal al jurado.²¹

La Constitución bolivariana proclamaba que el Código criminal limitaría, en cuanto fuera posible, la aplicación de la pena capital. Los artículos 107 y 108 se encargaron de establecer que la primera magistratura judicial del Estado, residiría en la Corte Suprema de Justicia, y ésta se componía de un presidente, seis vocales y un *fiscal*, estando dividida en salas. Las primeras designaciones judiciales y de los fiscales las hizo el gobierno, de las ternas que le enviaba la Corte de Chuquisaca, y tenían que percibir haberes de las Prefecturas de Departamento. Aunque siempre se ha tenido *fiscal* y ha sido necesario al sistema judicial, incluso antes de la independencia de Bolivia, su proyección institucional no ha variado en todo el siglo y medio pasado.

C) LA LEY DE 8 DE ENERO DE 1827

La Ley de 8 de enero de 1827 marca un hito no sólo en la evolución del *fiscal* boliviano, sino también en el novel ordenamiento jurídico boliviano: se abrogaron las leyes españolas que siguieron vigentes, no obstante que Bolivia nació a la vida

²⁰ El legislador boliviano ha reivindicado a la centenaria Justicia de Paz, mediante Ley N° 3324, de 18 de enero de 2006. El artículo 2 establece que "se incorpora la Justicia de Paz, que será ejercida por los jueces de Paz para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad". Estos jueces serán competentes para: 1) promover la conciliación en los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que les sean presentados; y, 2) resolver en equidad el conflicto cuando no se logre la conciliación, sin más limitaciones que las derivadas del orden público y las que emanen de la Constitución Política del Estado".

²¹ No obstante el reconocimiento formal del jurado en la primera Constitución, esta institución recién fue creada, desarrollada y puesta en vigencia mediante la Ley N° 1970, de 25 de marzo de 1999 (Código de procedimiento penal), que entró en vigencia plena en el año 2000.

independiente y se declaró soberana el 6 de agosto de 1825. La Ley se ocupaba de establecer, con carácter general, los *procedimientos en la administración de justicia* en materia civil, criminal, y eclesiástica.

En realidad, comenzaba poniendo de manifiesto la alta vocación conciliadora del legislador al establecer que los jueces de paz "serán los conciliadores en todo negocio civil y en los criminales sobre injurias..." La Ley no hacía otra cosa que desarrollar el mandato previsto en la Constitución bolivariana (art. 117) y reproducido en la Constitución de 1831 (art. 120), en sentido de que "habrá jueces de paz en cada pueblo para las conciliaciones, no debiéndose admitir demanda alguna civil o criminal e injurias sin este previo requisito".

Como una muestra del enjuiciamiento inquisitivo que imperaba en el flamante ordenamiento procesal republicano, el artículo 23 disponía que "los jueces de paz, en el caso de cometerse en sus pueblos algún delito o encontrarse algún delincuente, podrán y deberán proceder de oficio o a instancia de parte a formar las primeras diligencias del sumario, y prender a los reos, siempre que de ellas resulte algún hecho por el que merezcan ser castigados con pena corporal o cuando se los aprenda cometiéndolo en fragante; más darán cuenta inmediatamente al juez de letras, remitiéndole el expediente y poniendo a su disposición los reos".

En cuanto a la intervención del *fiscal* en materia civil, la Ley dispuso que el juez "nombrará un *promotor fiscal*, pero tan solo para determinada causa" (art. 27). Repetía del Decreto, de fecha 15 de diciembre de 1825, que cada una de las Cortes "se compondrá, por ahora, de cinco vocales y un *fiscal*". También se ocupaba de establecer las atribuciones de los jueces, los tribunales y los fiscales. En el caso específico de los fiscales, es la primera Ley que lo define como "parte procesal": "despacharán todos los negocios pendientes en las Cortes de Distrito así en lo Civil como en lo Criminal" (art. 146 y 147).

Si bien es cierto que hubo un gran avance en esta Ley al reconocer al *fiscal* como "parte procesal", no es menos cierto que lo define como miembro del Poder Judicial, con potestad jurisdiccional, ya que: "Los fiscales tendrán voto en las causas en que no sean partes, y falten vocales para determinarlas o dirimir una discordia" (art. 148). Al igual que en el ordenamiento jurídico español, la Ley del 8 de enero de 1827 se ocupaba de reglamentar la función del agente *fiscal*: lo asignaba expresamente a cada una de las Cortes de distrito para que también fuera "parte" en todas las causas criminales que se sigan de oficio en los juzgados de letras (arts. 158-159).

En el mismo sentido que la orden española de 9 de noviembre de 1843, que regulaba la función del *fiscal* como defensor y garante de los intereses de la Hacienda Pública, el artículo 161 se ocupaba de establecer: "Los agentes fiscales son los defensores natos de hacienda pública, en los juzgados inferiores". Reglamentaba que

a "falta de los fiscales, suplirán sus veces en las Cortes los agentes, nombrándose otro en su lugar; y podrán optar plaza en las mismas Cortes, así como los jueces de letras, según el artículo 112 de la Constitución".

La Ley establecía, igualmente, que para ser agente fiscal era necesario haber ejercido la abogacía, con crédito, por seis años y que no podían ejercer la abogacía, sino en sus propios asuntos. La disposición advertía que los fiscales y los agentes fiscales debían jurar guardar la Constitución de la República, ser fieles al Gobierno y observar las leyes (arts. 165-168). La Constitución de 1839, sin embargo, disponía: "habrá en la Capital de la República una Corte Suprema de Justicia, compuesta de siete ministros y un fiscal", que "será elegido por el Senado a propuesta de la Cámara de Representantes" (arts. 91-92).

A partir de la Ley de 8 de enero de 1827, que se ocupaba de los *procedimientos en la administración de justicia* en materia civil, criminal, y eclesiástica, y su reconocimiento como "parte", las labores del fiscal ya no serán exclusivamente de naturaleza extrajudicial o en el orden civil, sino que van a convertirse en uno de los principales protagonistas de la persecución penal.

Al igual que el fiscal español, de proteger intereses regios de contenido patrimonial, en el caso boliviano pasa a proteger otro interés que también va a tener un perfil eminentemente público: *la persecución de los delitos*. Con este propósito, ampliará sus originales funciones en el ámbito hacendístico a la defensa de la legalidad criminal y a la persecución de los delitos. La ampliación de funciones del fiscal obedece a la necesidad de asegurar para el naciente poder republicano la sanción pecuniaria de forma principal y, después, la condena penal.

D) LA PRIMERA LEY DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL DE 31 DE DICIEMBRE DE 1857

La Ley de 31 de diciembre de 1857, promulgada por el Presidente José María Linares, vino a constituir otro hito importante no sólo por ser la primera Ley que se ocupó específicamente de reglamentar al Poder Judicial, sino también porque consolida al fiscal y reconoce, como institución, al MP boliviano. La Ley establecía: "la Corte Suprema residirá en la Capital de la República; y se compondrá de siete magistrados y de un fiscal, jefe del Ministerio Público" (art. 6). La Constitución de 1843, por su parte, establecía: "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de siete magistrados, uno por cada Departamento, con nacimiento en él, y de un fiscal nombrado por el Poder Ejecutivo...", designación que se reservará el gobierno a lo largo de la vida republicana.

El título segundo de la Ley de 31 de diciembre de 1857 se ocupaba, expresamente, de establecer: "El Ministerio Público es una magistratura compuesta de los agentes del Poder Ejecutivo en los tribunales y juzgados, para representar a la sociedad en todas las causas que le interesan y requerir la aplicación y ejecución de las leyes" (art. 23). Para que no quede ninguna duda respecto a su dependencia gubernamental, el artículo 24 disponía: "El Fiscal General, los fiscales de distrito, los de partido y los agentes fiscales serán nombrados por el Gobierno..."

Con pequeñas matizaciones, las Constituciones²² de 1861 (art. 69), de 1871 (art. 85), y de 1878 (art. 121) se encargaron de establecer: "El Ministerio Público se ejerce a nombre de la Nación por las comisiones que designe la Asamblea o el Consejo de Estado en los casos respectivos, por el Fiscal General y demás fiscales creados por ley". La Ley establecía también la primera estructura y funciones de la institución. A la cabeza del Ministerio Público se encontraba el Fiscal General, que sólo podía ser destituido por el gobierno, y cuyo mandato no podía excederse al de aquél que lo nombraba. El Fiscal General era el encargado de vigilar, estimular y amonestar a los fiscales de distrito, éstos a los de partido, y éstos últimos a los agentes fiscales. El número de agentes fiscales se determinará en los reglamentos del gobierno, atendidas las necesidades y extensión de cada partido judicial.

El artículo 28 de esta Ley se ocupó de establecer, por primera vez, las funciones del Ministerio público:

1. Acusar ante los tribunales y ejercitar todas las acciones penales, con sujeción a la ley del procedimiento criminal.
2. Dirigir la policía judicial manteniendo la vigilancia y celo de los jueces de prevención y de instrucción, para el conocimiento y averiguación de los delitos.
3. Proceder de oficio en materia civil, en todos los casos expresamente señalados por ley.
4. Intervenir en los que fuere requerido por los tribunales y juzgados, conforme a las leyes.
5. Cuidar de que los fiscales y agentes fiscales cumplan estos mismos deberes, con sujeción a las reglas establecidas.

La disposición legal advertía que en los casos de impedimento o ausencia del Fiscal General, los Fiscales de Distrito, los de partido y los agentes fiscales le reemplazarán y serán reemplazados, por su orden.

²² Con algunas matizaciones, también las Constituciones de 1938 (art. 146), de 1945 (art. 146), de 1947 (art. 149), de 1961 (art. 128), de 1967 (art. 129), de 1995 (art. 125) y la de 2004 (art. 125) se encargaron de establecer: "El Ministerio Público se ejerce a nombre de la Nación, por las Comisiones que designe las Cámaras Legislativas, por el Fiscal General, los Fiscales de Distrito y demás fiscales creados por ley". La Constitución de 1961 (art. 129) disponía, además: "habrá dos Fiscales Generales, quienes serán nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Senado", y podían ser reelectos. A partir de la Constitución de 1961, aunque continúa en el título que consagra el Poder Judicial, un capítulo pasa a ocuparse del Ministerio Público.

E) LEY DE PROCEDIMIENTO CRIMINAL DE 6 DE AGOSTO DE 1898

La Compilación del Procedimiento criminal o Ley del Procedimiento criminal, del 6 de agosto de 1898, al igual que las Leyes de Enjuiciamiento criminal de 1872 y 1882 de España, encarnan la Codificación procesal penal de Bolivia. Con anterioridad a este instrumento legal, y con las deficiencias que son de suponer, se aplicaba el Código de Procederes Santa Cruz,²³ que venía a ser un conjunto de reglas procesales en materia civil y penal que promulgó, el año 1832, el Mariscal Andrés de Santa Cruz.

La Compilación, en realidad, fue un conjunto de disposiciones procesales penales que estuvo vigente a comienzos de la vida republicana en la medida en que necesitaba consolidarse el naciente Estado de Derecho. En esta legislación, el Ministerio Público recibe el primer tratamiento institucional sistemático de la era contemporánea. Estas leyes procesales satisfacían las más elementales exigencias liberales en la materia, que, siguiendo el Código de Instrucción criminal francés de 1808, adoptaron el modelo de enjuiciamiento penal mixto. Las deficiencias de este ordenamiento procesal demandaron diferentes²⁴ disposiciones legales complementarias, hasta

²³ El primer Código de procedimiento civil boliviano, de 14 de noviembre de 1832, en el artículo 2°, clasificaba el juicio en civil o criminal, y que éste último tenía por objeto la imposición de la pena en que ha incurrido el reo. El artículo 6° establecía, entre otras cosas, que "en las causas criminales hace de actor el ministerio fiscal". El artículo 29 establecía que se debían comunicar a los fiscales las causas siguientes: 1° las que tocan al orden público, al Estado y a las comunidades; 2° las donaciones y legados hechos en beneficio de los pobres; 3° las relativas a las tutelas y al estado de las personas; 4° las declinatorias sobre incompetencia; 5° las causas de las mujeres no autorizadas por sus maridos o cuando se trate de su dote, siendo ellas casadas con carta dotal; 6° las que interesan a las personas ausentes y, generalmente, todas aquellas en que una de las partes es defendida por un curador o defensor. El artículo 32 se encargaba de que el Fiscal general, los fiscales de distrito, los de partido y los agentes fiscales en los tribunales y juzgados donde ejerzan sus funciones, están obligados: 1° a intervenir en todas las causas de los indígenas con otros individuos que no gocen de las mismas inmunidades que ellos; 2° a protegerlos a nombre de la Ley contra los abusos de las autoridades, funcionarios públicos o particulares, tomando a su cargo la acción correspondiente ante el inmediato superior de la corporación o persona que cometa el abuso, hasta obtener reparación. Y como un resabio de la legislación española, el artículo 305 disponía que en todas las sentencias pronunciadas contra el fisco, o en los ramos de hacienda, policía, beneficencia, instrucción pública, hospitales, establecimientos públicos y demás que pertenecen al Estado, en los casos en que ellas sean apelables según las leyes, aunque no apele el ministerio fiscal, se consultará de oficio al tribunal superior en grado, con citación y emplazamiento de partes; arreglándose los tribunales superiores en el juzgamiento de estas consultas en segunda instancia a los trámites establecidos por las leyes de este código, oyendo en este caso al ministerio fiscal.

²⁴ Alejandro Ortega y Douglas Rodríguez resumen que la ley de 6 de enero de 1840 instituyó el procedimiento para los juicios criminales verbales. Al poco tiempo, se promulgó otro Código procesal que comprendía tanto materia civil como penal, el 2 de junio de 1843, bajo la denominación "Leyes del enjuiciamiento Boliviano", compuesto de tres libros, subdivididos en 1.341 artículos. Luego aparecieron: la "Ley Procesal Penal", dictada durante la presidencia del Dr. José María Linares, el día 8 de febrero de 1858; y la ley suplementaria de Procedimiento criminal, dictada el 20 de marzo de 1878. Entre las nuevas leyes figuraban: la ley de 13 de octubre de 1880, que nuevamente legisló sobre las apelaciones, la función de acusación en los jueces de partido y la ampliación de la jurisdicción de los jueces o alcaldes parroquiales; la ley del 18 de noviembre de 1887 y la de 24 de octubre de 1890, que derogan disposiciones del procedimiento de 1858. Era grande el número de leyes dispersas, como las referentes a la recusación de jueces, la rebaja de penas, el indulto, la rehabilitación, la falsificación de escrituras y otras, que requerían una ordenación uniforme. La tarea de compilar todas estas leyes y establecer su nueva estructura se encomendó, mediante la ley de 6 de noviembre de 1894, al Colegio de abogados de la ciudad de La Paz, que reunió en su seno a profesionales y estudiosos del derecho como Serapio Reyes Ortiz, Fernando E. Huachalla, Ismael Montes, Daniel Sánchez Bustamante, Macario Pinilla y otros. Concluida la compilación, el Presidente de la República, don Severo Alonso, la promulgó como ley de la Nación el día 6 de agosto de 1898, entrando en vigencia el 1 de enero del año siguiente. Estuvo vigente hasta el Código de procedimiento penal de 1973. La compilación de procedimiento criminal constaba de 8 títulos, 32 capítulos y 444 artículos. Vid.

llegar a fusionarse en la Ley de Procedimiento criminal de 6 de agosto de 1898, que ha prevalecido durante la mayor parte de la historia judicial boliviana.

Todas estas leyes han jugado un rol muy importantes en la evolución del Ministerio Público boliviano porque, con matizaciones, fijan su cometido principal: *ejercer la acción penal pública en el proceso penal cuya instrucción está dominada por la figura del juez de instrucción*. El artículo 1° de la Compilación establecía: "la acción pública o penal podrá intentarse sólo por los fiscales, a quienes queda reservada la acusación de todos los delitos comprendidos en el art. 5 del Código Penal".

El artículo 17 merece particular importancia porque establece la obligatoriedad que tiene el fiscal de ejercer la acción penal: "*Los fiscales son los encargados de la averiguación y enjuiciamiento de todos los delitos de que deban juzgar los tribunales de policía correccional, o los de partido, o los cortes de distrito que designa la ley de organización judicial*".

Este precepto legal introduce en Bolivia el principio de obligatoriedad del ejercicio de la acción penal, que algunos llaman "principio de legalidad": *la acción penal pública ha de ejercerse siempre que se tengan indicios racionales de la comisión de un delito*. El verdadero alcance de este principio se aprecia mejor negativamente: prohíbe que el ejercicio de la acción penal pueda ser discrecional o condicionado a consideraciones de simple oportunidad.

El aludido artículo 17, de alguna manera, establecía una jerarquía en la organización del Ministerio Público. Ante los alcaldes parroquiales actuaban los corregidores y promotores fiscales; ante los jueces instructores, los agentes fiscales; ante los jueces de partido, los fiscales de partido; ante las Cortes de distrito, los fiscales de distrito; y ante la Corte Suprema, el Fiscal General. Esta estructura ha perdurado hasta que se dictó la primera Ley Orgánica del Ministerio Público N° 1469, de 19 de febrero de 1993.

Para Enrique Oblitas,²⁵ los fiscales tenían que averiguar de oficio los crímenes o delitos cometidos en su distrito; reunir las pruebas y aprehender a los sindicados para requerir su juzgamiento; recibir todas las querellas o denuncias, sea de particulares o de funcionarios públicos; transmitir estos documentos con el requerimiento conveniente al juez instructor respectivo; comunicar al Fiscal de distrito la noticia de todos los delitos y el estado en que se encuentran las causas; requerir la aplicación de las penas conforme a los artículos 140 y 254; fijar conclusiones para que se decrete acusación; y hacer uso de los recursos que franquea la ley, siempre que interesen a la sociedad o a la justicia.

ORTEGA, A. y RODRÍGUEZ, D. *Código de Procedimiento Penal*, La Paz, Editorial Bolivia Dos Mil, 2da. Ed., 1990, pp. 3 y 4 de la primera parte.

²⁵ OBLITAS POBLETE, E. *Lecciones de Procedimiento Penal*, La Paz, Editorial Juventud, 1956, 212.

La Compilación Criminal intentaba aclarar²⁶ que los fiscales no tenían otra función ordinaria que la de perseguir o ejercer la acción penal, mientras que a los jueces de instrucción le correspondía la función de comprobar o instruir la causa; salvo en casos excepcionales o extraordinarios en que la ley permitía a los fiscales hacer ambas cosas. Las históricas diferencias o invasión entre la facultad de persecución que han tenido los fiscales y los jueces de instrucción, se intentaban allanar con la nota del Fiscal General de la República, de 27 de junio de 1858:

"No es lo mismo, señor fiscal, ejercer la policía judicial, que organizar la sumaria y proceder contra el inculcado, para lo que se necesita más autoridad que la que tienen los fiscales. Sólo en el caso previsto por el artículo 26 del Procedimiento, tiene jurisdicción el ministerio público, para instruir; (y también cuando por motivo de recusación se halla imposibilitado el juez instructor conforme a lo previsto por el artículo 356); fuera de él, toda la acción está limitada a requerir lo que fuere de ley; requerimiento que en caso de ser desestimado se obtiene su reparación mediante el recurso de nulidad. Los fiscales no son subalternos de los tribunales, sino agentes del Poder Ejecutivo y representantes de la sociedad, a quienes los tribunales sólo pueden llamarles la atención en nombre de la ley, para que ejerciten las acusaciones correspondientes".

Con la finalidad de clarificar las funciones del fiscal y del juez instructor, siempre confusas habida cuenta del modelo inquisitivo que ha imperado a lo largo de la vida republicana, en la inauguración del año judicial del 2 de enero de 1887, el entonces Presidente de la Corte Suprema, Dr. Pantaleón Dalence, dejaba establecido:

"Se conoce con demasiada frecuencia el doble rol de los fiscales, agentes de Gobierno, que representan a la sociedad; los fiscales comparecen ante el juez, ya para iniciar o perseguir la represión de los delitos, ya para defender la ley en interés del Poder y en interés de la sociedad. Órganos subordinados en el primer carácter obedecen las instrucciones de sus superiores jerárquicos y tienen obligaciones materiales que cumplir. En el segundo carácter sostienen el derecho y la ley penal, con plena libertad de juicio y de opinión. Más, semejante libertad, no los exime del deber de perseguir espontáneamente los delitos, requiriendo a los jueces, hasta obtener una decisión final. El olvido de este deber encarpeta en las oficinas centenares de procesos. Si el fiscal no se mueve, el juez cuya misión es pasiva se deja estar con grave perjuicio de la moralidad pública".

²⁶ Mientras el art. 1, concordante con el art. 17 de la Compilación, establecía: "Los fiscales son los encargados de la averiguación y enjuiciamiento de todos los delitos de que deban juzgar los tribunales de policía correccional, o los de partido, o las cortes de distrito que designa la ley de organización judicial", el art. 49 disponía que en todos los casos de delito *in fraganti*, enunciados en el artículo 27, los jueces instructores podrían proceder directa o personalmente a todas las diligencias, actuaciones y providencias que el capítulo II de esta ley encarga a los fiscales. La confusión aumentaba cuando el art. 165 establecía que las funciones de los tribunales de acusación serían desempeñadas por el juez instructor que hubiera organizado el sumario.

En todo caso, la compilación ha sido el primero y principal texto normativo en materia procesal penal que ha tenido Bolivia. Tomando en cuenta estas disposiciones, las funciones del Ministerio Público, en principio, eran tres: *acusación pública en todos los delitos perseguibles de oficio, defensa de los derechos e intereses del Estado (causa pública) en cualesquiera procesos y supervisión del correcto funcionamiento de los tribunales.*

Las líneas generales que inspiran el modelo pueden sistematizarse de la siguiente manera: a) el Ministerio Público se configura como el representante del Poder Ejecutivo ante los tribunales de justicia; b) todos los fiscales y funcionarios son revocados y nombrados por éste último; y c) se establece un régimen de responsabilidad disciplinaria. Aunque el fiscal nace para la defensa del patrimonio público o cosa pública, esta misión se transforma y amplía a una segunda función: *la defensa de los intereses generales de la sociedad.* Con el tiempo, cambia y se consagra definitivamente a la defensa del interés general de la sociedad ante los tribunales.

F) DECRETO SUPREMO DE 15 DE FEBRERO DE 1913

En esta evolución que ha tenido el Ministerio Público, es importante el Decreto de 15 de febrero de 1913 porque viene a precisar, complementar, ampliar y sistematizar o reglamentar, en mejores condiciones, las funciones del fiscal boliviano. La norma establecía que los fiscales de distrito, de partido y agentes fiscales, señalarían una hora fija por la mañana y otra por la tarde, durante las que deberían permanecer en sus despachos para recibir las quejas, querellas, denuncias y reclamos verbales y escritos de los particulares. De igual forma, los fiscales visitarían los juzgados y oficinas donde tuvieran asuntos, revisarían y leerían personalmente los expedientes y procesos en que intervienen, para poner los requerimientos necesarios, procediendo, en los casos legales, de oficio.

La disposición especificaba la obligatoriedad que tenía el fiscal en los asuntos criminales sobre delitos públicos: *no esperarán los fiscales para proceder con la mayor actividad posible, querella ni denuncia de la parte interesada.* Los requerimientos los harían de oficio y si fuere necesario, apersonándose a las oficinas o lugares donde su presencia fuera indispensable.

Con la finalidad de combatir la cancerosa retardación de justicia y controlar el funcionamiento de los tribunales, el fiscal debía revisar los expedientes criminales a su cargo. Tenía la potestad de practicar, de oficio, los requerimientos necesarios para acelerar la conclusión de los juicios, requiriendo, si ello fuere procedente, el enjuiciamiento del juez o funcionario que fuere causante de la retardación de justicia.

El fiscal de distrito debía designar un fiscal para que por turno semanal, en las capitales de departamento, diariamente, incluso los días feriados, visite a la policía de seguridad y municipal. El representante del MP tenía que constatar personalmente todos los compartimientos de las prisiones, arrestos y detenciones y recoger de los jefes y comisarios los informes necesarios para proceder, en su caso, con arreglo a la ley, garantizando los derechos y las libertades individuales.

Como parte de la obligatoriedad que tenía el fiscal de ejercer la acción penal, podía pedir el enjuiciamiento de los empleados públicos sindicados de desfalco, malversación o defraudación de bienes y caudales públicos. La disposición advertía que cuando los fiscales tuvieran sospecha o noticia por la prensa o por denuncia escrita o verbal de algún hecho delictivo, debían requerir ante el juez competente el enjuiciamiento del funcionario sindicado de tan grave delito.

Los fiscales tenían que procurar evitar que los sindicados y presos fueran conducidos por las calles, haciendo que las indagatorias se las reciba en la prisión. De la misma forma, tenían que evitar que los presos salieran de la cárcel con escolta para atender sus asuntos, debiendo obligarse a los defensores de reos y pobres a concurrir diariamente a las cárceles y cumplir con sus deberes. Los detenidos y presos no debían dejar el recinto donde estaban encerrados por mandato de la autoridad legal, sino con orden escrita de la misma autoridad competente y con arreglo a ley.

Y como una manifestación real del principio de unidad del Ministerio Público, el Decreto advertía que cualesquiera de los fiscales de distrito, de partido o agente fiscal, a quienes primero llegara la noticia de haberse cometido un delito, requerirá inmediatamente la organización del sumario. A falta de fiscal que interviniese en un asunto, requerirá o dictaminará el fiscal que estuviese presente o fuese llamado por el juez, a fin de no demorar el curso del proceso, sea civil o criminal, pudiendo regularizarse después la intervención del fiscal respectivo. La consigna era que en ningún caso, por falta del fiscal, debía detenerse el curso del caso.

El referido Decreto, de 15 de febrero de 1913, se encargaba de configurar al MP como una institución meramente técnica, encargada exclusivamente del ejercicio de la acción penal, y sus funciones y cometidos no transcendían la actividad puramente procesal. Aunque siempre el MP tuvo reconocimiento constitucional, estuvo lejos de convertirse en un órgano autónomo en sus funciones que haya jugado un rol importante dentro de la estructura política del Estado de Derecho.

G) LEY DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL DE 19 DE MAYO DE 1972

La Ley²⁷ de Organización Judicial de 19 de mayo de 1972, puesta en vigencia el 2 de abril de 1973, según Decreto Ley No. 10426, de 23 de agosto de 1972, no hizo grandes cambios en el Poder Judicial, pues se limitó a actualizar y acomodar la mayoría de las instituciones que venían funcionando desde la Colonia. En los hechos, se encargó de conservar las líneas generales de la sustituida y centenaria Ley de 31 de diciembre de 1857. A lo sumo, se limitó a reconocer y reglamentar el crecimiento vegetativo que había tenido el Poder Judicial. En este contexto, modificó algunos aspectos de la Ley vieja, reajustando y actualizando ciertas normas que en casi 115 años de vigencia quedaron atrasadas. El hecho de haber establecido las atribuciones de los jueces y tribunales fue algo positivo

La organización del Poder Judicial siguió siendo la misma, incluso hasta se conservaron algunas denominaciones coloniales. Tal es caso, por ejemplo, de los jueces de partido, y Cortes de distrito, cuando lo correcto hubiera sido designar jueces de provincias y Cortes de Departamento, etc. Algunos funcionarios judiciales cambiaron su denominación: el antiguo alguacil o escribano se convirtió en oficial de diligencias, y el juez parroquial pasó a ser juez de mínima cuantía.

El artículo 30 describía: "El Poder Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes superiores de distrito, los juzgados de partido, de instrucción y de mínima cuantía, los de familia y de vigilancia". La disposición aclaraba: "también forman parte del Poder Judicial, pero sin ejercer jurisdicción, los fiscales, los registradores de derechos reales, los notarios de fe pública, las policías judiciales y todos los funcionarios subalternos dependientes directa o indirectamente de la Corte Suprema y de las Cortes de Distrito".

El precepto no hacía otra cosa que reconocer que el fiscal, desde la Real Audiencia de Charcas, formó parte del Poder Judicial, aunque, como es obvio, "sin ejercer jurisdicción..." La Ley de Organización Judicial, de 19 de mayo de 1972, al igual que su antecesora, la Ley de 31 de diciembre de 1857, se ocupó de reconocer, en el artículo 186: "El Ministerio Público es una magistratura compuesta por los fiscales para representar al Estado y a la sociedad ante los tribunales y autoridades de la República..." Repite que su intervención puede ser como parte principal o

²⁷ En lo formal, no era una Ley sino un Decreto Ley, habida cuenta que el primer gobierno del General Hugo Banzer Suárez (1970-1978) fue dictatorial y, a falta de Poder Legislativo, se manejaba en base a Decretos. Mediante Decreto de fecha 23 de mayo de 1972, por ejemplo, disponía, nada menos, que la "renovación del personal del Poder Judicial en toda la República". Esta decisión fue tomada inmediatamente después a la promulgación de la mal llamada Ley, y con el "justificativo" de que el "gobierno nacionalista se ha impuesto la tarea de reestructurar las instituciones del Estado, dándoles la jerarquía y dignidad que les corresponde". Para completar el manoseo institucional, vía Decreto, el gobierno dictatorial designaba Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Vocales de Cortes Superiores, y ordenaba que tomaran posesión ante el Ministro del Interior y Prefectos de Departamento, respectivamente.

accesoria en los procesos, y que sus atribuciones se hallan señaladas en los Códigos y Leyes pertinentes.

La Ley mantenía la estructura y proclamaba que el Ministerio Público "se ejerce por las comisiones que designen las Cámaras legislativas, por el Fiscal General, los fiscales de distrito, fiscales de partido y fiscales de instrucción". El artículo 187 establecía: "los fiscales son parte principal en las causas penales por delitos de orden público, y cuando en representación del Estado y la sociedad actúan como demandantes o demandados". Aclaraba que en materia civil no tendrá intervención el Ministerio Público, salvo los casos previstos por el artículo 187 de la presente ley, el Código de familia y Leyes especiales.

El artículo 189 establecía: "jerárquicamente el Ministerio Público está constituido por el Fiscal General de la República, que ejerce sus funciones ante la Corte Suprema de Justicia, los Fiscales de Distrito, que ejercen ante las Cortes Superiores, y los fiscales de partido y los fiscales de instrucción ante los juzgados de su jerarquía correspondiente".

La disposición aclaraba que para ser Fiscal General de la República, fiscales de distrito, y fiscales de partido y de instrucción, se requieren las mismas condiciones exigidas para ser Ministro de la Corte Suprema, Vocales de Corte Superior, juez de partido y juez instructor, respectivamente. Los períodos de funciones de los fiscales serán los mismos que los señalados para los magistrados y jueces de la correspondiente jerarquía.

El artículo 192 se encargaba de establecer que el "Fiscal General será designado por el Presidente de la República, a propuesta en tema de la Cámara de Senadores. Los de distrito, de partido y de instrucción, por el Ministerio del Interior; a propuesta en tema del Fiscal General. Los fiscales tendrán el número de funcionarios subalternos que sea necesario para el ejercicio de su ministerio, los que serán designados por el Ministerio del Interior".

En caso de ausencia o impedimento del Fiscal General, le reemplazará el Fiscal de Distrito de la Capital de la República. A los Fiscales de Distrito les suplirán los de partido, en orden numérico; los fiscales de partido y de instrucción se suplirán entre sí dentro de la misma jerarquía, y sólo por impedimento de todos los de partido serán suplidos por los de instrucción.

Con la finalidad de salvar la falta de fiscales, el artículo 195 disponía: "en las Capitales de Departamentos, cuando por impedimento legal o circunstancial no pudiere intervenir en alguna actuación o diligencia el representante del Ministerio Público, lo hará un promotor fiscal designado por el juez". En las provincias donde

no existan representantes del Ministerio Público, los jueces, en materia criminal, para organizar los sumarios, procederán de oficio, sin necesidad de requerimiento alguno.

La norma advertía que los subprefectos, autoridades policiales y corregidores podían ejercitar, en forma amplia, sin cobrar derecho alguno, la acción pública o penal que encargaba el procedimiento criminal a los fiscales. En el plenario, los jueces designarían *promotores fiscales*, debiendo ordenar, en caso necesario, el apremio de los que rehusaren cumplir ese deber sin causal justificada. Los promotores no podían percibir retribución alguna por su actuación.

Los preceptos aludidos vienen a confirmar que la Ley de Organización Judicial de 19 de mayo de 1972, no hizo sino actualizar y, en menor medida, modernizar a su antecesora, la Ley de 31 de diciembre de 1857. Con excepción de los principios de unidad y dependencia jerárquica, se olvidó consignar expresamente los principios informadores del Ministerio Público.

La Constitución de 1967, que estaba vigente en 1972, tampoco aportaba grandes novedades. En el artículo 129 repetía de sus antecesoras que el Ministerio Público representaba al Estado y a la sociedad y se ejercía a nombre de la Nación por las comisiones que designaran las Cámaras Legislativas, por el Fiscal General, los Fiscales de Distrito y demás funcionarios que por Ley componían dicho Ministerio.

El Fiscal General sería nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en tema del Senado y duraría en sus funciones diez años, pudiendo ser reelecto, y no sería destituido sino en virtud de sentencia condenatoria. Para ser Fiscal General de la República se necesitaban las mismas condiciones que para Ministro de la Corte Suprema. La Constitución advertía que la Ley fijaría la organización y atribuciones del Ministerio Público.

Aunque desde la Constitución de 1861 se estableció que una Ley debía fijar "la organización y atribuciones del Ministerio Público", el legislador fue renuente a desarrollar el aludido mandato fundamental. El hecho de que durante la mayor parte de la vida republicana se haya impuesto el enjuiciamiento procesal mixto (con predominio del inquisitivo) y la falta del instrumento legal específico, vienen a ser, entre otras, las causantes del adormecimiento general del MP boliviano.

H) CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL DE 23 DE AGOSTO DE 1972

El Código²⁸ de procedimiento penal boliviano, promulgado el 23 de agosto de

²⁸ Los profesores Julio López, Enrique Oblitas Poblete y José Flores Moncayo fueron los encargados de elaborar el anteproyecto del Código de procedimiento penal de 1972, cuyas reformas fueron encomendadas por Decreto

1972 y puesto en vigencia el 2 de abril de 1973, según Decreto Ley No. 10426, 23 de agosto de 1972, no sólo hizo un simple "maquillaje" al viejo ordenamiento procesal penal, sino que se encargó de mantener la contradicción histórica en sentido de que reconocía un modelo de enjuiciamiento penal mixto, contrario a la Constitución.

Lo que se acaba de exponer no constituye ninguna exageración si se toma en cuenta que desde la primera Constitución bolivariana,²⁹ de corte liberal, se reconocieron derechos y garantías en favor de los partes, como la publicidad, el juez natural, la defensa, etc., y el Código procesal se encargaba, en los hechos, de negarlos y desconocerlos.³⁰ El reconocimiento del modelo de enjuiciamiento penal mixto (con predominio del inquisitivo) generó una permanente ruptura del necesario equilibrio que debe imperar entre el interés social de la persecución del delito y el debido respeto a la dignidad de la persona humana.

Lo anterior fue constatado en el seminario³¹ sobre "Experiencias de reformas procesales en Latinoamérica para Bolivia", que se realizó en La Paz del 19 al 23 de septiembre de 1994. Se constató, igualmente, que había disfuncionalidad en este Código, que se manifestaba en la excesiva demora en la tramitación de los procesos penales, lo que provocaba un alto porcentaje de detenidos sin condena, en evidente contradicción con los principios de legalidad e inocencia.

Con ciertas matizaciones, el Código de 1972 repetía, del primer Código de procedimiento civil de 1834, que de la comisión de todo delito emergen dos acciones: la penal y la civil. La acción penal para la averiguación del hecho, su juzgamiento y la imposición de una pena o medida de seguridad; la civil, para la reparación de los daños. Prosigue expresando que la acción penal era pública o privada. Aclaraba que la acción era pública en los delitos perseguibles de oficio por el Ministerio Público, y que la podían ejercer; además, los jueces en los casos establecidos en este Código.

Supremo de 23 de marzo de 1962. Estos anteproyectos fueron puestos en vigencia (con pequeñas enmiendas y deformaciones, como la pena de muerte, en el Código penal) en la década de los 70, gobierno del ex-dictador Hugo Banzer Suárez. Es importante esta aclaración histórica ya que Banzer Suárez no fue el creador de esta codificación, llamada erróneamente "Códigos Banzer", puesto que simplemente se apropió de estos anteproyectos e hizo sólo el papel de partero, poniéndolos en vigencia. Vid. LÓPEZ, J. *Compendio de Derecho Procesal Penal y Código de Procedimiento Penal*, Cochabamba, 1982, p. 12.

²⁹ La Constitución bolivariana de 1826, en el capítulo 5° (De la administración de justicia) de los artículos 117 a 128 se ocupaba del Poder Judicial y consignaba un elenco de garantías constitucionales; disponía que ningún boliviano puede ser preso sin información previa del hecho y que merezca pena corporal, y un mandamiento escrito del juez ante quien debía ser presentado; que su declaración debía ser sin juramento y dentro de las 48 horas; en caso de delito flagrante, todo delincuente podía ser arrestado por cualquier persona y conducido a la presencia del juez. En las causas criminales, el juzgamiento tenía que ser público; reconocido el hecho y declarado por jurados (cuando se establezcan); y en la ley aplicada por los jueces no se usará jamás del tormento ni se exigirá confesión por apremio, etc. Las demás Constituciones no sólo conservaron estas garantías, sino que ampliaron su reconocimiento, configurándose así un modelo de proceso de corte acusatorio que, con el transcurso del tiempo, las normas procesales se encargaron de distorsionar.

³⁰ La contradicción histórica entre el modelo de enjuiciamiento penal previsto en la Constitución y el ordenamiento procesal boliviano ha sido puesto de manifiesto en la Tesis de Maestría del autor que con el título de *La presunción de inocencia en la Ley del Régimen de la coca y sustancias controladas (Ley 1008)*, fue defendida en la Universidad Autónoma "Gabriel René Moreno" para obtener el título de Magister Scientiarum en Derecho Penal y Constitución, en el año 1997.

³¹ Vid. Ministerio de Justicia, *Las experiencias de reforma procesal en Latinoamérica y perspectivas para Bolivia*, La Paz, 1995, pp. 65-66.

Al estilo del Decreto Supremo de 15 de febrero de 1913, el artículo 46 del Código procesal de 1972 se encargaba de establecer que los fiscales tenían las siguientes atribuciones:

1. Promover y ejercer la acción penal en los delitos de acción pública, sin esperar querrela de parte ofendida.
2. Requerir de inmediato la instrucción sumaria, luego de conocerse la comisión de un delito de acción pública.
3. Vigilar y controlar el desenvolvimiento de los juicios apersonándose en las respectivas oficinas, proponiendo las diligencias necesarias para su celeridad y conclusión.
4. Controlar la asistencia diaria de los defensores de oficio a los juzgados penales y a las cárceles, para que cumplan con sus obligaciones.
5. Constatar las denuncias graves y requerir el enjuiciamiento de jueces o funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
6. Pedir al juez de la causa la realización de diligencias urgentes para comprobar la existencia del delito y sus circunstancias, asistiendo a inspecciones, audiencias, indagatorias y verificación de otras pruebas.
7. Intervenir en todo juicio penal, incluyendo los que se dedujeren por delitos de acción privada y de menor gravedad.
8. Requerir en conclusiones, apelar y recurrir de nulidad.
9. Requerir la estricta aplicación y ejecución de las leyes y cumplimiento de las penas y medidas de seguridad.

Todas estas atribuciones, con honrosas excepciones, no las cumplieron los fiscales, ya que no dirigieron las diligencias policiales ni promovieron la justicia, ni defendieron la legalidad ni los derechos humanos ni las garantías constitucionales, sino que, en muchos casos, se convirtieron en cómplices de las arbitrariedades y abusos policiales.³² El artículo 47 disponía que en las provincias donde no existieran representantes del Ministerio Público, los jueces en materia criminal, procederían de oficio para organizar los sumarios. Los subprefectos, autoridades policiales y corregidores podían ejercitar en forma amplia, sin cobrar derecho alguno, la acción pública o penal que señalaba el procedimiento penal.

En el plenario, los jueces designaban promotores fiscales y podían ordenar, en caso necesario, el apremio de los que rehusasen cumplir ese deber sin causal justificada. En las Capitales de Departamento, cuando por impedimento legal u otra circunstancia no pudiese intervenir en alguna actuación o diligencia el representante del MP, lo hacía un promotor fiscal, designado por el juez.

³² HERRERA ÁÑEZ, W. *La presunción de inocencia...* Ob. Cit. p. 66.

Toda esta descripción pone de manifiesto que el MP boliviano, a lo largo de la vida republicana, se encontraba "subsumido" en el modelo procesal mixto, fuertemente influenciado por la cultura inquisitiva y, por tanto, condenado al fracaso si no se hacía un cambio radical al modelo procesal penal acusatorio.

1) LA PRIMERA LEY ORGÁNICA DEL MP (Ley N° 1469, de 19 de febrero de 1993)

La Ley³³ Orgánica del MP (Ley N° 1469, de fecha 19 de febrero de 1993) marca un verdadero hito no sólo por ser la primera en su género, sino porque viene a configurar y, sobre todo, a revalorar las funciones del fiscal boliviano. Los verdaderos cambios, en realidad, comienzan un poco antes, con el Decreto³⁴ Supremo N° 22915 del 27 de septiembre de 1991, que reconoció, por primera vez, a la Fiscalía General de la República autonomía de gestión administrativa y económico-financiera. Con la finalidad de combatir la corrupción, también creaba la Fiscalía General Adjunta, de moralización y de narcóticos y sustancias controladas.

Con esta disposición legal, los fiscales dejaron de percibir sus remuneraciones del entonces Ministerio del Interior y, por ende, rompieron (por lo menos en los papeles) el viejo y dañino cordón umbilical que siempre tuvieron con el Poder Ejecutivo. Con anterioridad a la Ley N° 1469, el MP no sólo que se encontraba "subsumido" en el viejo sistema procesal penal, sino que, además, sufría de una crónica inestabilidad funcionaria, al extremo de que en cada cambio de gobierno cambiaban a la mayoría de los fiscales.

En este contexto, la participación del MP en los procesos penales ha sido pésima y contradictoria, no promovía la justicia ni defendía al Estado ni a la sociedad, pues

³³ La primera Ley del MP tiene como precedente el pacto político, del 5 de febrero de 1991, entre los jefes de los partidos políticos mayoritarios (Hugo Banzer, Gonzalo Sánchez de Lozada, Oscar Eid Franco, Carlos Palenque y Antonio Aranibar), que acordaron reformas a la Ley Electoral, Ley del MP, Ley de Organización Judicial, reformas a la Constitución boliviana, creación del Defensor del Pueblo, Consejo de la Judicatura y Tribunal Constitucional.

³⁴ El Decreto Supremo N° 22915, de 27 de septiembre de 1991, resolvió en el artículo primero que hasta tanto se apruebe y promulgue la Ley Orgánica del Ministerio Público, como lo dispone el art. 131 de la Constitución Política del Estado, a partir de la fecha se reconoce a la Fiscalía General de la República autonomía de gestión, administrativa, técnico-jurídica y económico-financiera, dentro del marco legal del cambio estructural del sector público, en procura de aumentar la eficiencia estatal, combatir la corrupción y garantizar la correcta administración de justicia. En el artículo segundo, se crean como reparticiones dependientes y de apoyo a la Fiscalía General de la República: La Fiscalía General Adjunta de moralización y la Fiscalía General Adjunta de narcóticos y sustancias controladas. El artículo tercero disponía que los señores fiscales, antes mencionados, serían designados transitoriamente por el Fiscal General de la República, quien podría removerlos en cualquier tiempo, por causas que a su juicio fueran justificadas, en consulta con el señor Presidente de la República. El artículo cuarto creaba la Dirección nacional administrativa, encargada de todo el movimiento y control económico-financiero y del personal del Ministerio Público de todo el país, incluidos los señores Fiscales de Gobierno, y los de narcóticos y sustancias controladas. El Decreto, en el artículo quinto, advertía que, a partir de la fecha, se dotaría a la Fiscalía General de presupuesto propio, asignándole los recursos necesarios del Tesoro General de la Nación y otros que se obtuviesen de la cooperación internacional.

los fiscales eran "agentes" del Ministro del Interior de turno. La dependencia política ha permitido un "manoseo" político-institucional y ha obstaculizado una correcta, ecuánime e imparcial administración de justicia y la defensa de los derechos fundamentales. El MP no sólo nació defectuoso y luego vivió anexo "cuerpo y alma" al Poder Ejecutivo, sino que el número de fiscales en toda Bolivia ha sido siempre reducido, y no han tenido las mínimas condiciones para el cumplimiento de sus funciones.

El MP boliviano fue concebido, ante todo, como defensor de los supremos intereses de la Nación, como protector de los derechos humanos y guardián de la legalidad.³⁵ En este contexto, la Ley del MP N° 1469 constituyó un paso trascendental para la modernización de la administración de la justicia penal, y la protección, defensa y preservación de los derechos fundamentales y el debido proceso.³⁶

Para los proyectistas,³⁷ el MP debía ejercer sus funciones como un organismo constitucional independiente en lo funcional y con autonomía presupuestaria de los tres poderes del Estado. El artículo primero de la referida Ley establecía que "el Ministerio Público es un organismo constitucional, con independencia funcional, que tiene por finalidad promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, establecidos en la Constitución Política del Estado y las leyes de la República".

El ejercicio de la acción penal pública constituye una de las funciones más importantes del MP moderno. La razón fundamental se encuentra en el hecho de que la función de persecución de los delitos es atribución privativa del Estado. El otorgar la "titularidad" de la acción penal pública al fiscal, sin embargo, no excluye la participación de los particulares en el proceso.³⁸

En la exposición de motivos, los proyectistas reconocían que la función del juez de instrucción y del representante del MP, en lo que se ha llamado la etapa de la

³⁵ Los proyectistas de la Ley N° 1464 advertían que el MP "constituye un factor importante en la evolución del derecho porque supera el período inquisitorial y autoritario del juez, que reunía bajo su autoridad dos facultades: acusar y juzgar. Su presencia rompe con esta doble y contradictoria función del juez y deviene como acusador permanente ante el órgano jurisdiccional; en consecuencia, asume el monopolio de la acción penal pública, partiendo del criterio de que la persecución de los delitos y su castigo corresponden a la sociedad representada por los diferentes organismos estatales creados para este fin específico y no por la acción de particulares. Por ello, el Ministerio Público, al velar por la legalidad, se constituye en el representante del Estado y la sociedad, que pretende dar vigencia con su acción al imperio del derecho y la dignidad de la persona..." Vid. Anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público, publicación del Consejo Nacional de Reforma y Modernización del Poder Judicial, La Paz - Bolivia, Editorial Calama, sin fecha, p. 22.

³⁶ HERRERA AÑEZ, W. *La presunción de inocencia...* Ob. Cit. p. 50.

³⁷ Anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio Público... p. 24.

³⁸ El Código procesal (art. 79) establece que la víctima, querrelante o su representante legal podrán provocar la persecución penal o intervenir en la ya iniciada por la fiscalía con todos los derechos y facultades previstos en la Constitución, en este Código y en las leyes especiales. La querrela podrá interponerse hasta el momento de la presentación de la acusación fiscal y, cuando el proceso se haya iniciado, el querrelante se someterá al estado en que se encuentre, sin retrotraer el trámite.

instrucción, había sido polémica. Los sistemas jurídicos modernos señalan que los actos de la "instrucción" que puedan convertirse en prueba o que puedan poner en riesgo las libertades y garantías constitucionales deben ser efectuados por el órgano jurisdiccional. El MP sólo debe ejercer su función requirente con facultades que no absorban de ninguna manera competencias jurisdiccionales. No se debe olvidar que las funciones del ente acusador; en esta etapa, no tienen en sí ningún valor definitivo para fundar sentencia alguna.

El legislador advertía que el papel del juez instructor estaba centrado en dos aspectos: a) autorizar medidas coercitivas; y b) realizar actos definitivos e irreproducibles. A partir de la Ley N° 1469, aunque el MP tiene una decisiva intervención en todos los procesos (civil, familiar, social, administrativo, etc.) no cabe duda que, en materia penal, será un actor principal en defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. El MP ha tenido un salto cuantitativo y cualitativo dentro del sistema procesal penal boliviano y representa el inicio de la "liberación" y reivindicación de la institución.

La Ley N° 1469 recoge de manera expresa los principios rectores del MP: unidad y dependencia, legalidad e imparcialidad, y su proyección en el Derecho comparado.³⁹

J) LA SEGUNDA LEY ORGÁNICA DEL MP (Ley N° 2175, de 13 de febrero de 2001)

Con la finalidad de poner correcta y adecuadamente en vigencia el sistema procesal penal acusatorio,⁴⁰ el legislador estableció la necesidad de realizar un cambio normativo y sancionó la segunda Ley Orgánica del MP. La Ley vino a ser, en realidad, una consecuencia lógica de la reforma Constitucional de 1994 y del Código procesal de 1999, que cambiaron radicalmente el rol, organización, funciones y atribuciones del MP.

La primera Ley del MP, debido al cambio de modelo procesal, entró en una profunda crisis y, en gran medida, se había convertido en un obstáculo para el sistema acusatorio. La exMinistra de Justicia, Ana María Cortés de Soriano,⁴¹ advertía que el

sistema penal se hallaba en una profunda crisis que se manifestaba en disfunciones procedimentales y graves anomalías, como inseguridad jurídica, discriminación, ineficacia, corrupción, retardación de justicia, etc.

Con la finalidad de resolver estos problemas estructurales, se inició una profunda reforma procesal penal que buscaba democratizar la justicia penal con la incorporación de los jueces ciudadanos. La reforma buscaba un sistema eficiente de investigación que permitiera al MP generar estrategias de investigación, con el auxilio de la Policía Nacional; introduce mecanismos efectivos de control de duración del proceso; fortalece el sistema de garantías constitucionales, limita el poder penal del Estado, y revalora el papel de la víctima en el proceso penal.

La transformación estructural del sistema procesal penal pretende superar la cultura inquisitiva subyacente en las actuaciones procesales, con el fin de cambiar la percepción de la población sobre la justicia en Bolivia. El Código procesal deberá constituirse en un instrumento eficaz para la protección del orden jurídico establecido, la tutela de los valores ético-sociales, la solución de los conflictos y destruir los resabios inquisitivos.⁴² El reconocimiento del sistema acusatorio redefine los roles de los sujetos que intervienen en el proceso, especialmente del MP. La segunda Ley Orgánica del MP pretende, además, consolidar su funcionamiento autónomo.

La Ley (arts. 1-4), que tiene por objeto regular la organización, atribuciones y su funcionamiento, define al MP como "un órgano constitucional que tiene por finalidad promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y de la sociedad, representándolos conforme a lo establecido en la Constitución y en las Leyes de la República". La disposición se encarga de establecer que el MP, en el cumplimiento de su función, goza de independencia funcional, es único e indivisible y ejerce sus funciones a través de los fiscales, quienes lo representan íntegramente; además de las Comisiones que designen las Cámaras Legislativas.

La Ley se encarga de desarrollar, por primera vez, los principios rectores del MP. Como novedad, la Ley (art.7) dispone que "El Ministerio Público buscará prioritariamente, dentro del marco de la legalidad, la solución del conflicto penal

³⁹ La reforma procesal alemana de 1975, los Códigos procesales de Italia, de 24 de octubre de 1989, y Portugal, de 1987, fueron los primeros que han traspasado la investigación al MP, tendencia que ha ido creciendo en los ordenamientos jurídicos de Latinoamérica.

⁴⁰ El Código de procedimiento penal (Ley N° 1970, de 25 de marzo de 1999), que sustituye al de 1973, implantó el sistema procesal acusatorio en Bolivia y ha reivindicado el rol del Ministerio Público. En esencia, liquida el modelo inquisitivo y reglamenta en mejores condiciones el debido proceso; incorpora a los jueces ciudadanos; reconoce los derechos de la víctima; establece normas contra la retardación de justicia; impone la oralidad en el juicio, etc.

⁴¹ CORTÉS DE SORIANO, A.M. *Aspectos básicos para la implementación del nuevo Código de procedimiento penal*. En documento elaborado en cooperación de la GTZ y USAID, Bolivia, 1998, p. 7.

⁴² Con el propósito de liquidar el modelo inquisitivo y que el MP tenga siempre como norte la vigencia del Estado de Derecho, Arturo Yáñez plantea que el fiscal supere los siguientes desafíos: Recuperar su verdadera función de custodio de la ley, por ejemplo, obteniendo tanto la prueba de cargo como la de descargo, sin menoscabar los derechos fundamentales del ciudadano. Desinformalizar el proceso de investigación, como un mecanismo para desterrar la cultura registral, propia del sistema inquisitivo, y así lograr preservar la centralidad del juicio. Establecer un verdadero sistema de investigación, cuya dirección funcional debe estar a cargo de la fiscalía, contando para el efecto con el apoyo de los organismos de investigación policial. Establecer un nuevo mecanismo de relacionamiento con la sociedad, especialmente con la víctima: apoyándola y no compitiendo con ella. Diseñar una nueva organización, establecida para el cumplimiento de sus propios fines, acorde con su naturaleza, evitando que sea reflejo de la estructura del Poder judicial. Vid. YÁÑEZ CORTÉS, A. "Principios rectores y lineamientos generales de la nueva LOMP", en Documentos de capacitación del "Curso inductivo para fiscales adjuntos de substancias controladas", realizado en Santa Cruz del 22 al 24 de abril de 2002. Instituto de Capacitación del Ministerio Público.

mediante la aplicación de los criterios de oportunidad y demás alternativas previstas en el Código de procedimiento penal..." y promoverá la paz social privilegiando la persecución de los hechos punibles que afecten gravemente el interés público.

En esta misma línea, el art. 65 establece que cuando el MP persiga delitos de contenido patrimonial o culposos que no tengan por resultado la muerte, y siempre que no exista un interés público gravemente comprometido, el fiscal, de oficio o a petición de parte, deberá exhortar a las partes para que busquen una conciliación. Para facilitar este acuerdo, el fiscal podrá solicitar el asesoramiento y el auxilio de personas o entidades especializadas en conciliación, y que se realice en centros especializados, o solicitar al juez de la instrucción que convoque a las partes a una audiencia de conciliación.

El artículo 14 se encarga de establecer que las funciones específicas del MP son:

1. Defender los intereses del Estado y la sociedad en el marco establecido por la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República.
2. Ejercer la acción penal pública en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado, las Convenciones y Tratados internacionales vigentes, el Código de procedimiento penal y las Leyes.
3. Ejercer la dirección funcional de la actuación policial en la investigación de los delitos y velar por la legalidad de estas investigaciones.
4. Informar a la víctima sobre sus derechos en el proceso penal y sobre el resultado de las investigaciones, aunque no se haya constituido en querrelante.
5. Informar al imputado sobre los derechos y garantías constitucionales y legales que le asisten.
6. Asignar un defensor estatal al imputado carente de recursos económicos o en favor de aquél que se niegue a designar un defensor particular.
7. Velar porque se cumplan todas las disposiciones legales relativas a la ejecución de la pena, contenidas en los pactos y convenios internacionales vigentes, en el Código de procedimiento penal y en la Ley de ejecución penal.
8. Prestar la cooperación judicial internacional prevista en Leyes, tratados y convenios internacionales vigentes.
9. Preservar el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los órganos competentes.

Librería
O b r a s

**EDICIONES JURÍDICAS,
SOCIALES Y ECONÓMICAS**



*"Un servicio eficiente
para profesionales del conocimiento"*

**Av. Centenario Pasaje Oscar Barbery
Condominio Universitario Of. N° 205
Telefax- 339-2222
Correo: libreria_obras@hotmail.com**

Santa Cruz - Bolivia