

*Aprovechando la tecnología para
mejorar radicalmente la forma en
como los servicios sociales se
entregan en todo el mundo*



**DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL PARA
ADOLESCENTES EN BOLIVIA**



Fondation
Tutator



Consultoría – Fundación TUTATOR

Estudio de justicia juvenil, de viabilidad de un
proyecto de justicia juvenil en Bolivia

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN BOLIVIA

Una aproximación institucional

Autor: Adrian Piejko Patiño

Supervisión técnica: Patricia Galdamez Argueta

Abr. 2015

Version 1.4



Resumen

Con la aprobación del nuevo Código Niña, Niño y Adolescente (2014), Bolivia adecúa su legislación a los estándares internacionales en materia de Justicia Penal Juvenil e introduce el enfoque de la Justicia Restaurativa como lineamiento principal para abordar los casos de adolescentes en conflicto con la Ley.

En este escenario, se presentan importantes retos que deben ser asumidos por el Estado, como: la consolidación de programas socio-educativos para el cumplimiento de medidas no privativas de libertad y de mecanismos de justicia restaurativa; el diseño de protocolos de actuación de las diferentes instancias que forman parte del sistema de justicia penal para adolescentes; el establecimiento de sistema de información y registro de los casos de adolescentes en conflicto con la Ley; la implementación de programas permanentes de capacitación y formación de recursos humanos, entre otros.

Estos retos se presentan en un contexto en el que se evidencia diferentes fortalezas que se sustentan principalmente en el plano normativo y en el hecho de que las diferentes instituciones de justicia penal para adolescentes tienen experiencias en la materia, considerando que la legislación anterior ya sentó las bases institucionales para el funcionamiento de este sistema. Sin embargo, también se identifican barreras o debilidades que deben ser trabajadas para una correcta implementación de la legislación en la materia, entre ellas están: la estigmatización social que existe hacia la adolescencia; la falta de recursos económicos y humanos suficientes en las áreas responsables de Justicia Penal Juvenil en las diferentes instancias; la carencia de políticas o programas tendientes al desarrollo del sistema de justicia penal para adolescentes; y la falta de coordinación interinstitucional.

De esta manera, es un imperante asumir con responsabilidad el reto que significa la Justicia Penal Juvenil en Bolivia, a partir del trabajo coordinado entre todas las esferas de gobierno y la misma sociedad civil organizada. Con el objetivo de desarrollar un Sistema Especializado de Justicia Penal para Adolescentes, para garantizar que cualquier adolescente que haya cometido un delito cuente con mecanismos idóneos para que no reincida y pueda establecer un proyecto de vida sólido y constructivo para sí mismo y la sociedad.

Abstract

With the approval of the new Código Niña, Niño y Adolescente (2014), Bolivia adapts its legislation to international standards on juvenile justice and introduces the focus of Restorative Justice as the main guideline to treat cases of juveniles in conflict with the law.

This way, significant challenges that must be borne by the State are presented as: the consolidation of socio-educational programs for compliance with non-custodial and mechanisms of restorative justice; the design of protocols for the institutions that are part of the criminal justice system for adolescents; establishing information system and registration of cases of juveniles in conflict with the law; implementing permanent training programs of human resources, among others.

These challenges are presented in a context that has different strengths that are based mainly at the policy level and the fact that different instances that are part of the system have experience in the field, whereas the previous legislation laid the institutional foundations for operating this system. However, barriers that need to be worked for proper implementation of legislation, among them are also presented: the social stigma that exists to teenagers; lack of sufficient financial and human resources in the areas responsible for Juvenile Justice in different instances; the lack of policies or programs aimed at developing the criminal justice system for teenagers; and lack of interagency coordination.

Thus, it is important to treat responsibly the challenge of Juvenile Justice in Bolivia, from the coordinated work between all spheres of government and civil society organized itself. With the aim of developing a Specialized Criminal Justice System for Adolescents, which allows any teenager who has committed a crime, count on appropriate mechanisms to not reoffend and can establish a solid and constructive project life for himself and society.

Índice general

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo I

Contexto socio-económico de Bolivia

1. Contexto regional del país.....	10
2. Contexto nacional de Bolivia	15
2.1. Estructura demográfica	15
2.2. Sistema penitenciario	17
2.3. Delitos y criminalidad.-	21
3. Situación de vulneración de derechos de la niñez y adolescencia.....	22
3.1. Pobreza, educación y Salud.....	23
3.2. Pandillas y consumo de drogas	26
4. Conclusiones previas.....	31

Capítulo II

Marco Normativo

1. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.....	33
1.1. Reconocimiento de los Derechos	33
1.2. Supremacía Constitucional.....	34
1.3. Estructura territorial del Estado	34
1.4. Derechos Civiles con referencia a la Justicia Juvenil.....	36
1.5. Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud.....	36
2. Normativa Internacional ratificada por Bolivia.....	37
3. Normativa Nacional en relación a la Justicia Penal Juvenil.....	41
3.1. Sistematización de la normativa nacional	41
3.2. Código Niña, Niño y Adolescente (2014)	43
3.2.1. Cambios en relación al anterior Código.....	44
3.2.2. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	45
3.2.3. Sujeto de responsabilidad penal atenuada, derechos y garantías.....	47
3.2.4. Tipos de sanciones y medidas	48

3.2.5. Procedimiento en justicia penal para adolescentes	53
4. Conclusiones Previas.....	58

Capítulo III

Soporte Institucional de la Justicia Penal Juvenil en Bolivia

1. Soporte institucional Nacional	60
1.1. Ministerio de Justicia.....	60
1.2. Juzgado público de materia de niñez y adolescencia.....	62
1.3. Ministerio Público.....	64
1.4. Policía Nacional	66
1.5. Defensa Pública (DP)	68
2. Soporte institucional Autónomo.....	71
2.1. Instancia Técnica Departamental de Políticas Sociales	71
2.1.1. Servicios Departamentales de Gestión Social o de Políticas Sociales.....	71
2.1.2. Centros de Reintegración Social	74
2.1.3. Programas de medidas no privativas de libertad y restaurativas	77
2.2. Defensoría de la Niñez y Adolescencia	78
3. Actores involucrados en el sistema de justicia penal para adolescentes en Bolivia	80
4. Conclusiones previas.....	82

Capítulo IV

Prácticas y situación del sistema de justicia penal para adolescentes

1. Grado de implementación de la legislación y políticas públicas impulsadas en la materia.....	84
1.1. Implementación del Código Niña, Niño y Adolescente (2014).....	85
1.2. Políticas Públicas en Justicia Penal para Adolescentes	88
2. Espacios de Coordinación en el sistema de justicia penal juvenil.....	89
3. Programas para adolescentes en conflicto con la Ley.....	92
3.1. Para el ejercicio del derecho al debido proceso	92
3.2. Para el cumplimiento de sanciones o medidas	93
3.3. Para la Prevención.....	96
4. Sistemas de información y tecnología en el sistema de justicia penal para adolescentes.....	97
4.1. El Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes (SINNA).....	98

4.2. Sistemas de información internos de las instituciones en Justicia Penal para Adolescentes ...	99
4.2.1. Órgano Judicial	99
4.2.2. Ministerio Público y Policía Boliviana	100
4.2.3. Defensa Pública	101
4.2.4. Centros para adolescentes en conflicto con la Ley	102
5. Conclusiones previas: Fortalezas y desafíos en el sistema de justicia juvenil actual	103

Capítulo V

Condiciones de los y las adolescentes en conflicto con la Ley

1. Número de adolescentes en conflicto con la Ley	106
2. Situación jurídica de los y las adolescentes en conflicto con la Ley	112
2.1. Tipo de delitos	112
2.2. Situación Procesal	115
2.3. Defensa técnica en el proceso.....	117
2.4. Situación durante el cumplimiento de su sanción de adolescentes en conflicto con la Ley ..	119
3. Perfiles de las y los adolescentes en conflicto con la Ley.....	122
4. Conclusiones previas.....	123
Conclusiones Generales.....	125
Recomendaciones	129
Bibliografía.....	131
ANEXO 1 GUIÓN DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA	136
ANEXO 2 RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	139
ANEXO 3 FLUJOS DEL PROTOCOLO DE ATENCIÓN DE CASOS.....	141

Índice de cuadros

Cuadro 1 Datos económicos generales de la región, años 2008 y 2013.....	11
Cuadro 2 Tasa de Homicidios en países de Sud América, año 2013.....	13
Cuadro 3 Indicadores de pobreza para Bolivia, periodo 2008-2012.....	24
Cuadro 4 Indicadores generales de salud para Bolivia, periodo 2008-2013.....	24
Cuadro 5 Población que pertenece a pandillas por sexo según ciudades de Bolivia, año 2013.....	29
Cuadro 6 Número de personas aprehendidas por posesión de drogas, periodo 2008-2012.....	30
Cuadro 7 Normativa Internacional sobre Justicia Penal Juvenil en Bolivia.....	39
Cuadro 8 Normativa nacional sobre derechos de la niñez y adolescencia.....	42
Cuadro 9 Tipos de Medidas no privativas de libertad y con restricción de libertad.....	49
Cuadro 10 Mecanismos de Justicia Restaurativa.....	50
Cuadro 11 de Medidas restrictivas y privativas de libertad.....	51
Cuadro 12 Número de juzgados de niñez y adolescencia por ciudad.....	63
Cuadro 13 ¿Quién lo insultó, golpeo o humillo en el momento de la detención?.....	67
Cuadro 14 Unidades responsables de Justicia Juvenil en los SEDEGES/SEDEPOS.....	73
Cuadro 15 Centros de Reintegración Social para adolescentes con responsabilidad penal.....	74
Cuadro 16 Número de ACL en el año 2010.....	107
Cuadro 17 Número de ACL en el año 2012.....	109
Cuadro 18 Edad y sexo de las y los adolescentes privados de libertad en centros para ACL y Recintos Penitenciarios de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, Nov. 2013.....	111
Cuadro 19 Clasificación de los delitos de acuerdo a la medida que se deberá imponer en el marco del CNNA (2014).....	114
Cuadro 20 Tipo de defensa técnica de los y las ACL, 2013.....	117
Cuadro 21 Respeto a la integridad física y psicológica de los y las ACL durante el cumplimiento de su sanción o medida, 2013.....	119

Índice de gráficos

Gráfico 1 Estructura demográfica por edad y sexo en Bolivia, Censo 2012	16
Gráfico 2 Composición de la población penitenciaria en Bolivia según grandes grupos de edades	19
Gráfico 3 Composición de la población penitenciaria de Bolivia por tipo de nacionalidad	20
Gráfico 4 Denuncias de casos de delitos comunes de mayor incidencia en Bolivia, durante el periodo 2009-2013	22
Gráfico 5 Tasa de asistencia al colegio de niños/as y jóvenes de 6 a 19 años por sexo	25
Gráfico 6 Número de pandillas en Bolivia, por ciudad y zona.....	28
Gráfico 7 Tipo de delitos, adolescentes en conflicto con la ley en cumplimiento de alguna medida en SEDEGES-SEDEPOS, 2012 y primer semestre del 2013	113
Gráfico 8 Situación procesal de los y las adolescentes en cumplimiento de alguna medida o sanción a través de los SEDEGES-SEDEPOS, 2013	115
Gráfico 9 Situación procesal de los y las adolescentes en cumplimiento de una sanción en Recintos Penitenciarios para adultos, 2013	116
Gráfico 10 Grado de escolaridad de las y los ACL en cumplimiento de una sanción en el 2010.....	121

Introducción

La Fundación Tutator es una institución Suiza creada en 2008 que tiene la misión de utilizar la tecnología para mejorar radicalmente los diferentes servicios sociales tales como la justicia, la protección, la inmigración, etc. Nuestros esfuerzos iniciales se concentraron en la justicia juvenil de Nicaragua, donde dicho sistema ahora se ejecuta en todo el país sobre la base de nuestra plataforma. Actualmente apoyamos para brindar ayuda contra la deshumanización de los servicios sociales mediante el diseño de herramientas de automatización que conviertan al beneficiario de nuevo en una persona, en lugar de ser sólo un número o una estadística. De esta manera se contribuye a hacer el trabajo de los operadores de servicios sociales, no sólo más eficiente, sino también se apoya para que sean capaces de personalizar los servicios para todos y cada uno de los beneficiarios en el marco de normas y directrices cada vez más complejas, con transparencia, trazabilidad y plena rendición de cuentas en todos los niveles.

En ese sentido, el objetivo de la Fundación Tutator es ofrecer una solución completa centrándose en los beneficiarios para contribuir a las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil a mejorar la forma en cómo se prestan servicios sociales. Así, las acciones de la Fundación se enfocan en tres campos: 1) la construcción de modelos de justicia acordes a la realidad, a los estándares internacionales en Derechos Humanos y al enfoque de Justicia Restaurativa; 2) la implementación del modelo, con la capacitación y formación de los servidores sociales que operan en el sistema; y 3) el desarrollo de tecnologías que facilitan el trabajo de los operadores.

Con la intención de apoyar el proceso que Bolivia está emprendiendo para la implementación del nuevo Código Niña, Niño y Adolescente (2014), en el marco de la Justicia Penal Juvenil y la Justicia Restaurativa, se reconoce la importancia de comprender el marco contextual y legal para delinear el camino que concierne a las necesidades del sistema penal para adolescentes en el país y habilitar una puerta de entrada para una posible cooperación y coordinación que asegure ciertas acciones que tengan como objetivo mejorar este sistema y el tratamiento provisto a adolescentes en conflicto con la ley.

Por otra parte, un tema recurrente en las políticas internacionales y nacionales en las últimas décadas, es ¿Qué se hace con los y las adolescentes que cometen un delito? En ese sentido, se ha desarrollado un amplio cuerpo normativo internacional para regular lo que se ha llamado Justicia Penal Juvenil.

Este desarrollo normativo y doctrinal, nace ante la alarma internacional por el incremento del crimen y la violencia, especialmente cuando se trata de pandillas que involucran a los más jóvenes y colocan a la justicia y las instituciones de seguridad pública bajo la obligación de combatirlo.

Pero esta respuesta a la violencia, no puede centrarse en acciones que generen más violencia o que vulneren los derechos de estas personas. En ese sentido, en el marco de los Derechos Humanos, es preciso reconocer a la violencia como un problema estructural, que demanda una respuesta que incluya: prevención, intervención y reinserción.

En este contexto, la mayoría de los países de la región han introducido los instrumentos internacionales que tratan esta temática y han impulsado políticas, normativas y programas para adecuar sus sistemas de justicia para adolescentes, a un modelo más garantista y restaurador, bajo los principios de la Doctrina de Protección Integral y los de la Justicia Penal Juvenil.

Al margen del avance normativo en la materia, a nivel regional se evidencia que los sistemas de justicia penal para adolescentes no han llegado a establecerse ni a desarrollar una orientación especializada en la atención de estos adolescentes. Así, Bolivia ha ratificado los instrumentos internacionales que tratan esta temática y ha promulgado normativas que regulan el establecimiento de un sistema especializado de justicia penal para adolescentes. Pero, todavía se presentan vulneraciones a los derechos de los y las adolescentes de las que se alega la comisión de un delito y no se ha logrado institucionalizar un sistema especializado de justicia penal con un enfoque restaurativo para adolescentes.

Desde la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en el 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia sienta las bases de un nuevo modelo de país, basado en valores de inclusión, armonía y respeto. Asimismo se reconocen, por primera vez en un texto constitucional, derechos específicos de niños, niñas y adolescentes. Así, se establece que “se considera niña, niño o adolescente a toda persona menor de edad. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución, con los límites establecidos en ésta, y de los derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo; a su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional; y a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones” (CPE, 2009: Art. 58) .

De esta manera, los derechos de la niñez y adolescencia se formulan en materia constitucional, dando mayor responsabilidad al Estado y la sociedad en general para protegerlos y garantizarlos.

Este proceso de constitucionalización de los derechos de la infancia, fue complementado con la promulgación del Código Niña, Niño y Adolescente (2014). Está normativa introduce los nuevos parámetros constitucionales y tiene como objeto el establecimiento de un sistema integral de protección de la niñez y adolescencia, en contextos plurales. Ahora bien, respecto al tema que nos interesa, se establece un sistema de responsabilidad penal para adolescentes, que “es el conjunto de instituciones, instancias, entidades y servicios que se encargan del establecimiento de la responsabilidad de la persona adolescente por conductas punibles en las que incurra, así como de la aplicación y control de las medidas socioeducativas correspondientes” (CNNA, 2014: Art. 259). De esta manera, prevé el funcionamiento de un sistema de responsabilidad especializado para adolescentes, que es distinto al sistema de protección.

Este marco normativo diseña un nuevo modelo de justicia para adolescentes, que reconociendo los avances del anterior Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA, 1999) respecto al modelo socioeducativo, introduce un nuevo enfoque: el de la Justicia Restaurativa. Así, se prescriben los principios, derechos, garantías y el soporte institucional requerido para este sistema de justicia penal para adolescentes.

Ahora bien, por un lado se observa el avance en el marco normativo nacional, pero por otro lado está la situación institucional y socio-jurídica de los y las adolescentes en conflicto con la Ley. Estas dos esferas, de acuerdo a estudios previos, todavía distan mucho una de la otra.

De acuerdo al Censo 2012 Bolivia cuenta con una población de 10,059,856 habitantes. De los cuales 4.062.572 representan la población comprendida entre 0 y 18 años de edad (el 40,38% del total poblacional). Asimismo, los adolescentes (personas comprendidas entre los 12 y 18 años de edad de acuerdo al CNNA) tienen una población de 1.565.094.

En el Diagnóstico de Justicia Penal Juvenil del 2012 se muestra que 650 adolescentes estuvieron cumpliendo alguna medida o sanción en el sistema para adolescentes en conflicto con la Ley (Ministerio de Justicia y UNICEF, 2013). A partir de estas cifras, se identifica que el índice de comisión de delitos por parte de adolescentes (o por lo menos de adolescentes

sancionados por la comisión de un delito) es bastante bajo frente al total poblacional. Hecho que corrobora la afirmación de que la adolescencia no es el sector social responsable de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, esto no significa que se deba omitir la promoción de un sistema especializado en esta materia; mas al contrario, es menester del Estado establecer un sistema que contribuya a que esta población no reincida y se trabaje en esta problemática desde la prevención, considerando que Bolivia aún no se enfrenta a problemas macros como la introducción de “maras”¹ u otros fenómenos sociales que demandan acciones particulares del Estado para procurar la paz dentro de los países.

Asimismo, una de las debilidades sustanciales del actual sistema de justicia para adolescentes es la ausencia de datos oficiales organizados y actualizados permanentemente que permitan direccionar las acciones y políticas de este sector. A pesar de esta ausencia, se identifican cuatro estudios que fueron realizados por diferentes instituciones para dar cuenta de la problemática de la justicia penal juvenil en Bolivia, que presentan como conclusión común el hecho de que los y las adolescentes en conflicto con la Ley se encuentran en alta vulneración de derechos, especialmente a la integridad física y psicológica, al debido proceso, a la libertad y a la familia (Eguez, Dávalos y Vera, 1998; UNICEF, 2006; DNI-Bolivia, 2012; Ministerio de Justicia y UNICEF, 2013).

En este contexto, se identifica que existen amplios vacíos y desafíos por delante para desarrollar un sistema “especializado” en justicia penal juvenil. Así, impulsar acciones tendientes a mejorar esta situación es un imperativo que debe ser asumido tanto por el Estado como por la sociedad civil organizada, para lo cual se precisa de un marco contextual y analítico actualizado que permitan la planificación y elaboración de proyectos encaminados a poner en práctica los avances normativos.

Objetivos

Objetivo General

Elaborar un panorama del estado de la justicia juvenil en Bolivia para adquirir un mayor entendimiento del marco legal, político e institucional, como así también de la situación actual

¹ Las maras son grupos de personas de ambos sexos y en su mayoría adolescentes y adultos jóvenes, guardan relación cercana, o íntima e intensa entre ellos, por lo cual suelen tener una amistad o interacción cercana con ideales o filosofía común entre los miembros. Este hecho les lleva a realizar actividades en grupo, que puede ir desde salir de fiesta en grupo hasta cometer actos violentos o delictivos (Mónico, 2003).

de adolescentes en conflicto con la ley en vistas de un posible proyecto de Justicia Juvenil de la fundación Tutator.

Objetivos Específicos

- a) Analizar y obtener información consolidada y actualizada del estado de la justicia juvenil en Bolivia.
 - Marco legislativo (estado de la ley)
 - Marco procesal (cómo debería ser el procedimiento legal)
 - Marco práctico (como es efectivamente el procedimiento), cómo es la situación real para los adolescentes en conflicto con la Ley.
- b) Proveer información para aquellos responsables de la toma de decisiones y otros actores involucrados acerca de la condición de los y las adolescentes en conflicto con la ley, especialmente en lo que respecta a la destinación de fondos y recursos humanos para fortalecer la justicia juvenil.
- c) Proponer estrategias que podrían contribuir a generar un ambiente favorable para adolescentes en conflicto con la ley.
- d) Contribuir a un mejor entendimiento de la justicia juvenil y proveer información que permita evaluar la posibilidad de llevar a cabo proyectos en determinados países.

Metodología

En el presente estudio se propuso la aplicación de una metodología de corte mixto, es decir cualitativo en lo que respecta el abordaje de demandas y avances del sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la Ley, pero también cuantitativo, en la identificación de datos de estudios previos para presentar un análisis situacional detallado del sistema en Bolivia.

Se debe reconocer que por las características de este estudio, la metodología se fue adecuando a una lógica variada. Al respecto, se debe tener presente a Lourdes Gaitan, quien sostiene:

Puesto que la realidad social es compleja y multivariada, su análisis no es sencillo y requiere (...) una epistemología pluralista que responda a su complejidad así como a la variedad de sus facetas. Y al pluralismo cognitivo (...) no puede convenir un solo método, sino que le corresponde un pluralismo metodológico que diversifica los modos de aproximación, descubrimiento y justificación, atendiendo a la faceta o a la dimensión de la realidad social que se estudia (Gaitán, 2006: 19).

En ese sentido, se aplicó una metodología mixta que versó sobre los planteamientos del tipo de investigación **descriptivo**. Considerando el objetivo de este estudio, la metodología descriptiva en sus dimensiones cualitativa y cuantitativa, permitió tener un acercamiento de la situación del sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la Ley en Bolivia, identificando sus fortalezas y sus debilidades, así como las causas de los problemas y los efectos de los mismos.

Se sostiene que la investigación descriptiva “es el tipo de investigación concluyente que tiene como objetivo principal la descripción de algo, generalmente las características o funciones del problema en cuestión” (Malhotra, 1997: 90)

La investigación descriptiva tiene por objeto proporcionar la visión de un evento, condición o situación. La investigación descriptiva cualitativa pretende proporcionar esta visión a partir de datos en forma de palabras o imágenes, mientras que la cuantitativa lo hace con números. Por tal razón, para indagar la situación del sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la Ley, se acudió a esta metodología mixta, considerando que se recurrió tanto a las percepciones de los actores responsables del sistema, como a datos numéricos que permitieron tener una mejor apreciación del mismo.

Objeto de Estudio, unidades analíticas y delimitación espacio-temporal

El objeto de estudio fue el conjunto de datos (cuantitativos y cualitativos) y percepciones respecto al funcionamiento del sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la Ley en Bolivia.

Las unidades analíticas fueron individuos, ya que se desarrollaron entrevistas a responsables del sistema de justicia penal para adolescentes, con carácter Nacional y de 3 Departamentos (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). Otra unidad de análisis fueron los estudios precedentes sobre esta temática y los instrumentos normativos y políticos que se aplican en Bolivia.

La presente investigación se desarrolló con información concerniente a los 9 Departamentos del País. Sin embargo, la aplicación de entrevistas se centró en 3 Departamentos: La Paz (con informantes de carácter nacional y departamental), Santa Cruz y Cochabamba (con informantes de carácter departamental). Y fue realizado en el periodo comprendido entre los meses de febrero y abril del año 2015.

Categorías analíticas, dimensiones o atributos y fuentes de información

Categoría Analítica	Dimensiones o atributos	Fuentes
Contexto de Bolivia en relación a la niñez y adolescencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto regional del país. • Contexto local, considerando aspectos históricos, tendencias de la población, situación económica, política, climática, etc. • Condiciones de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de análisis sobre la situación económica, política, cultural, etc. de Bolivia. • Datos del Censo Nacional 2012 de Bolivia. • Documentos sobre índices de violencia y programas para niñez y adolescencia víctima de violencia.
Situación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes en Bolivia.	<ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo nacional e internacional referido a justicia penal juvenil aplicable en el País. • Soporte institucional, atribuciones, coordinación interinstitucional. • Programas para adolescentes en conflicto con la Ley. • Grado de implementación de la legislación y políticas públicas en la materia. • Sistemas de información, monitoreo y coordinación interinstitucional. • Análisis FODA del sistema de justicia penal juvenil. . 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa Internacional y Nacional que trata la temática de justicia penal juvenil. • Investigaciones precedentes sobre la situación del sistema para adolescentes en conflicto con la Ley. • Entrevistas semi-estructuradas informantes clave de los Departamentos seleccionados.

Categoría Analítica	Dimensiones o atributos	Fuentes
Condiciones de los y las adolescentes en conflicto con la Ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de adolescentes en contacto con el sistema de justicia penal. • Situación jurídica de los adolescentes en conflicto con la Ley. • Tipos de delitos y medidas aplicadas. • Casos emblemáticos por el grado de gravedad del delito. • Ejercicio del derecho al acceso a la justicia de los adolescentes en conflicto con la Ley. • Identificación de perfiles de adolescentes en conflicto con la Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones precedentes sobre las condiciones socio-jurídicas de los y las adolescentes en conflicto con la Ley. • Revisión de documentos mediáticos y declaraciones oficiales sobre la situación de los y las adolescentes en conflicto con la Ley. • Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.

En este marco, se aplicaron entrevistas a informantes claves, los cuales fueron:

- Responsable de Justicia Juvenil del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales – La Paz.
- Director Nacional de Defensa Pública.
- Responsable de Justicia Juvenil del Servicio Departamental de Política Social de Santa Cruz y Cochabamba.
- Responsable de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de Cochabamba y Santa Cruz.
- Juez de Niñez y Adolescencia de Cochabamba.
- Fiscal Departamental de Cochabamba.
- Director del Centro para Adolescentes en Conflicto con la Ley “Fortaleza” de Santa Cruz
- Responsable de Justicia Juvenil del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Estructura del estudio

El documento está estructurado en 5 capítulos, partiendo de un contexto regional y un panorama más abstracto hasta presentar las condiciones concretas del sistema de justicia penal para adolescentes en Bolivia. En ese sentido, el primer capítulo está dedicado al contexto socioeconómico de Bolivia, la situación regional en torno a la administración de justicia y la situación de la niñez y adolescencia en el país. El segundo capítulo, trata el marco normativo en materia de justicia penal juvenil, desde las previsiones constitucionales, los estándares internacionales y la normativa sustantiva vigente en el país. El tercer capítulo

analiza la situación del soporte institucional del sistema de justicia penal juvenil. En el cuarto capítulo se realiza una evaluación del grado de implementación de la normativa y las condiciones fácticas del sistema en relación a la administración de justicia penal para adolescentes. Y en el quinto capítulo se presenta datos cuantitativos sobre la situación jurídica de los y las adolescentes en conflicto con la ley y el grado de respeto de sus derechos.

Sin mayor preámbulo se invita al lector a profundizar sobre esta materia y utilizar esta información para la formulación de propuestas que permitan el desarrollo de un sistema especializado de justicia penal para adolescentes.

CAPÍTULO I

Contexto socio-económico de Bolivia

Con el objetivo de mostrar un panorama global del estado de la justicia juvenil, se desarrolla en este capítulo una descripción sobre la situación económica regional que permita identificar aquellos factores económicos que inciden en el accionar de conductas delictivas o criminales. Conexo a ello, se realiza una contextualización de la realidad nacional boliviana, principalmente enfocada en la situación del sistema penitenciario, la criminalidad y las condiciones de vulnerabilidad de niños, niñas y jóvenes.

En este sentido, se presenta inicialmente algunos datos económicos que permitan identificar los matices que ha asumido la dinámica económica en los países limítrofes con Bolivia en estos últimos años; en términos generales, se plasman los estándares de crecimiento e ingreso económico, niveles de inflación y tasas de desocupación en cada uno de estos países; consecutivamente se muestran las tasas de homicidios como un indicador aproximado de la criminalidad. En una segunda instancia se enfoca el análisis en la realidad nacional boliviana, principalmente en aspectos relacionados a la situación penitenciaria, criminalidad y violencia en el país. La importancia de la comprensión de estas dimensiones del contexto nacional, radica en encontrar aspectos objetivos que enmarquen a la Justicia Penal en Bolivia. Finalmente, en una tercera instancia, se presenta una descripción general sobre las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran niños, niñas y adolescentes, es decir se hace referencia a la situación de pobreza, educación, salud, pandillas y consumo de drogas.

1. Contexto regional del país

En estos últimos años el contexto económico regional se ha encontrado marcado por la crisis financiera mundial surgida en Estados Unidos en el año 2008, el rápido crecimiento de las economías asiáticas, los elevados precios internacionales de las materias primas y la reducción de la demanda externa proveniente de los países europeos. Bajo este escenario, la dinámica económica toma diversos matices en cada uno de los países de la región, puesto que existe una correspondencia necesaria (a partir del comercio y las finanzas internacionales) entre las economías nacionales y la economía mundial (Bergara, Berreta, Della, & Fachola, 2003), y que la diversidad de los resultados son el producto de realidades sociales, económicas, culturales e institucionales particulares.

En ese sentido, vemos que la dinámica económica se ha manifestado de diversas formas en cada uno de los países de estudio (ver cuadro 1). En primer lugar podemos observar que el ritmo económico de Bolivia, Perú y Paraguay han mostrado tendencias similares, donde el crecimiento acelerado ha sido un aspecto común que ha caracterizado sus economías. El incremento de los precios internacionales de las materias primas ha permitido la valorización de sus principales exportaciones (relacionadas fundamentalmente a los sectores extractivos), dando lugar a ritmos estables de crecimiento económico que superan en promedio los seis puntos porcentuales. El caso de Chile parece ser el más modesto, con un crecimiento poco fluctuante del 3,5% anual.

Por su parte, Brasil y Argentina, que en términos absolutos se constituyen como las economías más grandes de la región, han experimentado los más bajos niveles de crecimiento en la región, que para el 2013 no superan el 3%. Uno de los factores, que en cierta medida explicarían el carácter estacando de estas economías, está atribuido al deterioro de la demanda externa de la zona del euro. A diferencia de los demás países de la región, Brasil y Argentina entrañan una articulación económica más directa con los países europeos (a través de un mayor flujo comercial de bienes de consumo y bienes intermedios), en consecuencia las economías brasilera y argentina son expresamente más sensibles a las vicisitudes cíclicas del escenario económico internacional.

Cuadro 1 Datos económicos generales de la región, años 2008 y 2013

País	Crecimiento económico (%)		Inflación (%)		Desempleo (%)	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Argentina	3,10	2,93	8,58	10,62	7,8	7,5
Chile	3,29	4,07	---	1,79	7,80	6
Bolivia	6,15	6,78	14,00	5,72	2,9	2,6
Brasil	5,17	2,49	5,66	6,20	7,1	5,9
Perú	9,14	5,79	5,79	2,82	4,5	3,9
Paraguay	6,36	14,22	10,15	2,68	5,6	5,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Banco Mundial (BM) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador> y http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).

Por otra parte, la variación del nivel de precios que se condensan en las tasas de inflación, nos muestran que si bien Bolivia, Perú y Paraguay para el año 2008 experimentaron altos niveles de inflación, del 14, 9 y 10% respectivamente, para el 2013 parecen haberse reducido, a un

promedio que no excede el 3% anual para el caso de Perú y Paraguay y del 6% anual para el caso de Bolivia. Según los informes del Fondo Monetario Internacional, desde el 2008 el aumento en el nivel general de precios en varios países exportadores de materias primas se debió al extraordinario ingreso de divisas resultado del aumento de los precios internacionales, y que su mitigación progresiva han sido el resultado -desde su juicio- de políticas económicas oportunas (Fondo Monetario Internacional, 2008). Chile muestra, aparentemente, el caso más exitoso en razón a un sistema general de precios estable y reducido, donde el año 2013 registra una inflación del 1,8%. Lamentablemente, por la falta de información, se ve truncado cualquier intento de identificar la tendencias inflacionaria que experimentado la economía chilena en estos últimos años.

Entre tanto, Brasil y Argentina muestran una realidad algo distinta. Si bien, la inflación en Brasil se manifestó en tasas promedio no muy elevadas que oscilan entre el 5 a 6% anual, este se ha caracterizado por seguir una tendencia inflacionaria creciente en los últimos años. En Argentina la situación se torna más alarmante. Este país expresa los mayores niveles de inflación, y que en el transcurso de las últimas gestiones ha ido en aumento. Las repercusiones inmediatas de una inflación elevada sobre la esfera económica y social son diversas, sin embargo en lo que aquí nos ocupa, lleva a deducir que las condiciones económicas reales en Argentina y en menor medida Brasil han conducido al deterioro del *bien estar material* sobre todo en el sector asalariado.

Por otro lado, se evidencia que Bolivia contempla los niveles de desempleo más bajos en relación a los países con que limita geográficamente. Según los datos del Banco Mundial, la tasa de desempleo en Bolivia se ha encontrado por debajo del 3% anual durante el periodo 2008-2013², es decir ha existido un proceso de estabilización de los mercados de trabajo en Bolivia. Si bien la realidad laboral de Perú y Paraguay no parecen ser equiparables a la boliviana, estos países han experimentado tasas de desocupación moderadas y no del todo desalentadoras, ubicándose entre el 4% y 5% anual entre los años 2008 y 2013. Los casos de Argentina y Chile tal vez resulten los más dramáticos en la región, ya que ambas economías experimentaron tasas de desempleo que bordean en promedio el 8% anual en los años 2008-2013. Por su lado, Brasil se encuentra en una situación menos dramática que Chile y Argentina, pero menos alentadora que la peruana o paraguaya, puesto que los niveles de

² Cabe advertir que dentro de los cálculos en los que se basa el Banco Mundial para la estimación de las tasas de desempleo en Bolivia, no se considera a la población que se encuentra en condiciones de sub-empleo, lo que nos llevaría a dar interpretaciones optimistas no del todo cabales.

desempleo que ha experimentado han oscilado entre el 7% y el 5% anual. Como podemos observar, los datos nos evidencian la existencia de una relación (intrínseca) entre crecimiento económico y desempleo, dado que las economías que han manifestado ritmos de crecimiento más dinámicos (como Bolivia, Perú y Paraguay) se han caracterizado por tener mercados de trabajo más estables, en cambio aquellos países que han experimentado una desaceleración económica (como Argentina y Brasil) han repercutido en mercados de trabajo con mayores niveles de desocupación.

Entrando en el escenario de la criminalidad en Sud América, según los informes del PNUD³ respecto a encuestas metropolitanas realizadas en el año 2013 y 2014, Bolivia presenta uno de los menores índices de criminalidad en la región (El Sol de Santa Cruz, 2014; El Deber, 2014), a diferencia de países como Venezuela, Colombia o Brasil que en los últimos años han presentado cifras notoriamente alarmantes. Otro departamento de las Naciones Unidas, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) muestran una situación similar al presentar las tasas de homicidios a nivel de Sud América para el año 2013, donde Venezuela encabeza la lista con una significativa tasa de 82 homicidios por cada 100.000 habitantes, seguido en un amplio margen por Colombia y Brasil que muestran 27 y 22 homicidios por cada 100.000 habitantes respectivamente (ver cuadro 2).

Cuadro 2 Tasa de Homicidios en países de Sud América, año 2013

País	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes	Número Total de Homicidios
<i>Argentina</i>	5,5	2.237
<i>Bolivia</i>	7,7	775
<i>Brasil</i>	21,8	42.785
<i>Chile</i>	3,1	435
<i>Colombia</i>	27,5	13.258
<i>Ecuador</i>	10,8	1.609
<i>Paraguay</i>	11,4	734
<i>Perú</i>	10,3	2.969
<i>Uruguay</i>	5,9	199
<i>Venezuela</i>	82,0	24.980

³ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su representante, Claudio Provida, el año 2014 hace una comparación regional, en la que afirma que Bolivia sigue siendo un país con índice bajo de criminalidad. Asimismo, mencionó que el aumento de la percepción de inseguridad en la gente es el resultado del mayor registro de denuncias.

Fuente: *Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) – año 2013 (Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2013.xls).*

No obstante, cabe aclarar que no se puede entender la criminalidad únicamente como homicidio, ya que la noción de crímenes involucra también a acciones contra la propiedad privada, el tráfico de estupefacientes, trata y tráfico de personas, entre muchas otras acciones delictivas. Por ejemplo, Argentina no presenta altas tasas de homicidios, sin embargo parece ser uno de los países que se ha visto más afectado por acciones contra la propiedad privada, con una media de 973 robos por cada 100.000 habitantes en el año 2013, seguido de Brasil con 572 robos, según informes de la Naciones Unidas (Gestión, 2013). Es por esta razón que el indicador de tasas de homicidios no resulta del todo consistente para poder medir la criminalidad.

En el marco de lo expuesto, se puede realizar algunas conclusiones preliminares. Países como Argentina y Brasil que se encuentran en un estancamiento económico, con altos niveles de inflación y significativas tasas de desocupación (“mayores niveles de miseria económica”), se enfrentan a serios problemas de criminalidad y delincuencia en la actualidad. Por el otro lado, aquellos países como Bolivia, Perú o Paraguay que han mostrado indicadores económicos favorables, han presentado menores indicios de criminalidad. En este sentido, recuperando las ideas del economista Arthur Okun⁴, que define una relación entre economía y criminalidad⁵ (Heath, 2012; Bernal, 2012; Perazzi & Merli, 2013), se puede afirmar que en los países de la región se cumple la existencia de una correspondencia entre condiciones económicas y acciones delictivas. Sin embargo, cabe advertir que un análisis que torna absoluto y unidireccional lo *económico-coyuntural* como factor explicativo, oscurece en vez de esclarecer la esencia en la emergencia de la criminalidad, por lo que es indispensable transversalizar con otras dimensiones (política, jurídica, institucional e histórica) que hacen la realidad particular de cada país para tener una visión menos difusa y limitada del problema.

Si bien, en el contexto regional se ha evidenciado (de manera global) un crecimiento económico relativamente favorable (en relación a las demás continentes), la criminalidad no parece ser un problema que este cerca de ser superado. A pesar de que se compruebe

⁴ Arthur Okun es un economista de postura neo-keynesiana, que es reconocido en el mundo por sus aportes en el campo de la ciencia económica. Entre los más destacados se encuentra la *Ley de Okun*, que establece una relación entre el crecimiento económico y las tasas de desempleo.

⁵Se argumenta que los individuos de una sociedad al percibir que en el marco de lo legal y lo socialmente aceptado, no puedan generar ingresos *suficientes* para la subsistencia de sí mismos y sus familias, decidirán arriesgarse y tomar acciones ilegales y delictivas que de algún modo les signifique mejores condiciones materiales de vida.

(parcialmente) en algunos países de la región la existencia de una correlación entre condiciones económicas y criminalidad, esta no explica el problema en su complejidad. De todas maneras, podemos afirmar que Bolivia dentro el contexto regional ha presentado menores niveles de criminalidad, mas no significa que sea un problema secundario; los feminicidios, los asesinatos violentos, el narcotráfico, etc., constituyen el cotidiano en la realidad de Bolivia.

2. Contexto nacional de Bolivia

Antes de realizar cualquier abordaje sobre las condiciones de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes, es imprescindible efectuar una descripción general de la estructura demográfica por edad y sexo en Bolivia. Esto con el propósito de ilustrar, en términos genéricos, los segmentos género y generacionales de mayor preeminencia en la composición poblacional durante este último tiempo a nivel nacional.

Posteriormente se realizará una descripción del sistema penitenciario en Bolivia mediante considerando las siguientes preguntas: ¿Por quienes está conformado el régimen penitenciario en Bolivia? ¿Cuál ha sido la tendencia y su composición? y finalmente, ¿Cuáles han sido los principales delitos denunciados en estos últimos años?

En este sentido, el presente acápite pretende, por una parte, brindar información válida respecto a las características demográficas que han configurado la realidad nacional actualmente; y por otra parte, responder de modo general a cuestionantes que refieren al régimen penitenciario en el escenario nacional. De lo que se trata es de contribuir en una contextualización en la que se enmarca la situación de la Justicia Penal y la política pública en Bolivia, referida a la niñez y adolescencia.

Para el caso del régimen penitenciario, se advierte que no existen bases de información exhaustiva que contribuyan a una descripción actualizada y precisa como se desearía. Sin embargo, en este apartado se trata de dar luces generales en base a la información disponible que se tiene en la web hasta el año 2013.

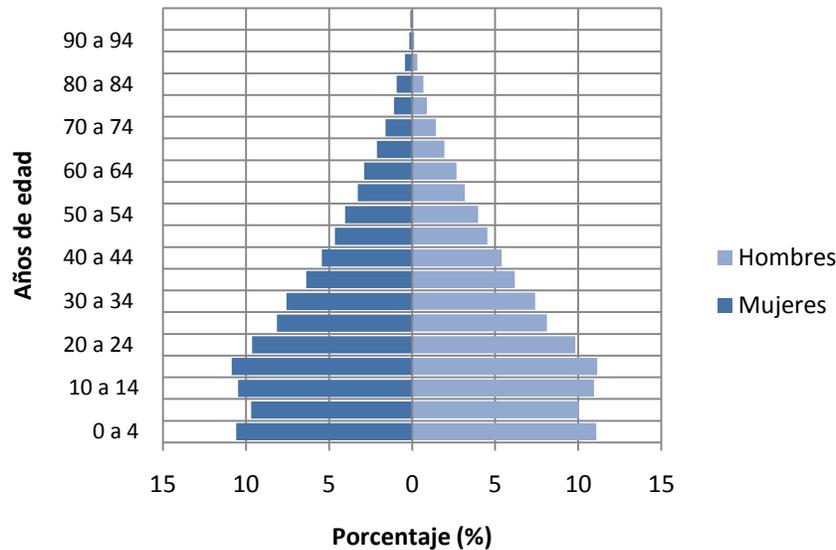
2.1. Estructura demográfica

Los resultados del Censo de Población y Vivienda llevado a cabo el año 2012, revelan que el grueso de la población, tanto para mujeres como para hombres, se concentra en la niñez y juventud. El siguiente gráfico comprueba esta afirmación (ver gráfico 1). Se observa que la estructura demográfica asume una forma piramidal de base ancha, es decir que presenta una

preeminencia infanto-juvenil. Considerando los datos de un modo específico, se observa que aproximadamente el 20% de la población total (de mujeres y hombres) en Bolivia se encuentran entre los 0 a 9 años de edad, para el caso de la población de edades entre los 10 a 19 años corresponde un 23% de la población total, la población de 20 a 29 años representa un 17%, la población de 30 a 39 años de edad constituye un 13%, y finalmente el 27% restante representa a la población mayor a 40 años de edad. Esto significa que la base población más amplia en Bolivia está representada por 4.267.050 personas comprendidas entre los 0 y 19 años de edad, como se observa en el gráfico. De este número, 4.062.572 son menores de 18 años, población que se encuentra bajo la protección de la normativa internacional y nacional referida a niñez y adolescencia y representa el 40,38% de la población total de país.

En lo que respecta a la composición demográfica por sexo se revela que no existen diferencias fundamentales. Considerando los datos censales, vemos a nivel general que la población femenina constituye el 50,1% de la población y el 49,9% restante está representado por la población masculina. En términos específicos, en lo que respecta a cada segmento generacional, las diferencias proporcionales siguen un patrón similar.

Gráfico 1 Estructura demográfica por edad y sexo en Bolivia, Censo 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda (2012), proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (disponible en: <http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?&BASE=CPV2012COM>)

Como se evidencia, el grueso poblacional en Bolivia está conformado por aproximadamente 4 millones de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, a pesar de esta evidente realidad, la orientación de la política pública en salud, educación y trabajo (condicionada por conflictos sectoriales de asignación presupuestaria) no se ha dirigido en avanzar en materia de niñez y docencia. Por una parte la política social se ha reducido a un carácter asistencial (bono Juancito Pinto) que poco ha impactado en el bienestar multifacético de niños y adolescentes. Por otra parte la falta del reconocimiento social y político de niños, niñas y adolescentes en la definición de políticas (procesos verticales y adulto-céntricos) ha impedido captar las verdaderas necesidades emergentes. Y finalmente, la homogeneidad de las políticas públicas que expresan contradicciones al tiempo de reflejar la heterogeneidad en la realidad de los niños, niñas y adolescentes (condición étnica-lingüística, género, estrato social y espacio) (PNUD, 2015)

2.2. Sistema penitenciario

El sistema penitenciario en Bolivia presenta dos grandes problemas en general: 1) un crecimiento acelerado de la población penitenciaria que genera graves problemas de hacinamiento en los recintos penitenciarios, y 2) Una crónica situación de retardación de justicia. La información estadística que brinda la Dirección General del Régimen Penitenciario permite constatar estos problemas. Por una parte, se muestra que desde el año 2010 al 2013

se duplicó el número de presos, pasando de 7.433 a 14.772 privados de libertad, conduciendo a un déficit en la infraestructura penitenciaria. Por otra parte, se evidencia que en el año 2011 tan solo el 16% de la población penitenciaria contaba con sentencia, donde el 84% restante se encontraba en detención preventiva (Populi, 2013).

Ahora bien, esta información presentada por Régimen Penitenciario, de acuerdo al Centro de Estudios "Populi"⁶, no mantiene correlación con los datos trabajados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en los cuales se presenta el siguiente crecimiento poblacional penitenciario:

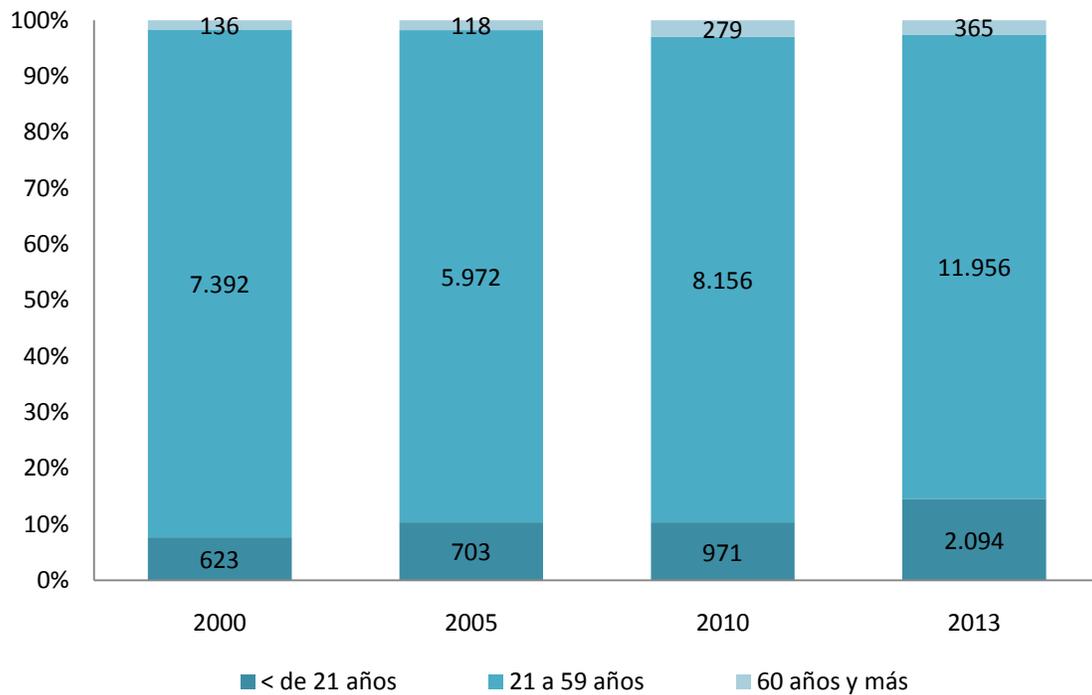
- En 2000 = 8151 personas privadas de libertad.
- En 2005 = 6793 personas privadas de libertad.
- En 2010 = 9406 personas privadas de libertad.
- En 2013 = 14415 personas privadas de libertad.

A partir de la contrastación de estos datos, se evidencia que existen serias debilidades en cuanto a la presentación de datos oficiales. Ya que, Régimen Penitenciario al ser la responsable de velar por las políticas de atención y de asistencia a la población penitenciaria en Bolivia, presenta información sobre esta población en la que se muestra un crecimiento abrupto entre los años 2010 y 2013. Pero si se compara con los datos presentados por el INE (institución pública destinada a presentar datos estadísticos oficiales del Estado), tal crecimiento no se observa ni teniendo en cuenta los datos del año 2000 al 2013. Aspecto que debe ser atendido por el Estado para contar con uniformidad de datos.

Por otra parte, ¿Quiénes son los que componen el régimen penitenciario? De acuerdo a la información presentada por el INE, la población penitenciaria en Bolivia se encuentra fundamentalmente compuesta por personas entre los 21 a 59 años de edad, seguidos de personas de edades menores a 21 años, y en una menor medida personas de 61 años para arriba. Sin embargo, se debe destacar que la población de 21 años para abajo -que corresponde a jóvenes y adolescentes- ha mostrado un crecimiento acelerado (de más del 100%) desde el año 2010, repercutiendo en un aumento relativo dentro la composición total penitenciaria de un 7% el 2010, a un 13% el 2013 (ver gráfico 2). Todo ello refleja que el crecimiento de la población penitenciaria menor a los 21 años de edad, es por mucho superior al crecimiento de la población de edad mayor.

⁶ Es un centro de estudios e investigación privado e independiente que se dedica al estudio de asuntos públicos para: Aportar propuestas y soluciones libres de intereses políticos, económicos o provenientes de grupos de poder; Generar y difundir información para fortalecer el debate de políticas públicas; Promover políticas públicas que favorezcan el desarrollo sostenible en el largo plazo.

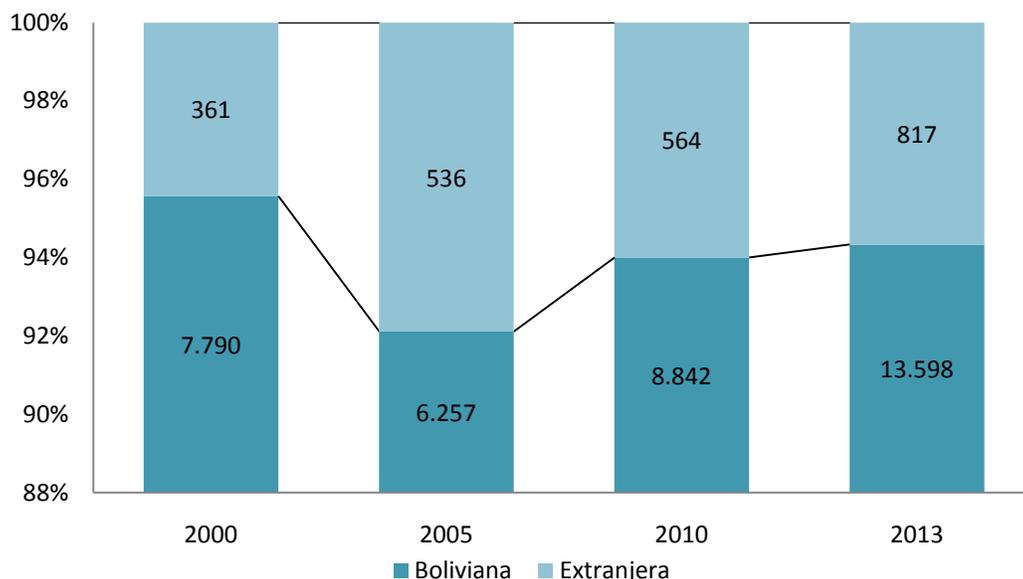
Gráfico 2 Composición de la población penitenciaria en Bolivia según grandes grupos de edades



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE) (Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30904>)

Por otro lado, en cuanto a la población penitenciaria por nacionalidad podemos destacar que las personas privadas de libertad de nacionalidad boliviana son predominantemente los que ocupan los recintos penitenciarios. Si se observa la evolución entre el año 2000 al 2013, se constata un incipiente aumento proporcional de personas extranjeras en la composición total de la población penitenciaria; las personas de nacionalidad extranjera corresponden en promedio el 6% del total personas privadas de libertad frente a un 94% en promedio que corresponde a las personas de nacionalidad boliviana (ver gráfico 3). No obstante, a pesar de la poca significación relativa de la población penitenciaria extranjera, el crecimiento absoluto de la misma ha pasado de 361 presos el año 2000, a 817 presos extranjeros el año 2013, es decir un crecimiento absoluto de 126% en 13 años, superior al de la población de nacionalidad boliviana que expresó para el mismo periodo un crecimiento del 75%.

Gráfico 3 Composición de la población penitenciaria de Bolivia por tipo de nacionalidad



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE) (Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30904>)

Toda la información estadística presentada, demuestra, por una parte, la existencia de profundos problemas en el sistema penitenciario; la sobrepoblación penitenciaria y el retardo de justicia, constituyen dos problemáticas de fondo que plasman la urgencia de políticas públicas efectivas que den lugar a un funcionamiento penitenciario eficiente y restaurativo, que contribuyan a la reducción de la violencia delictiva (Cáceres, 1994). Por otra parte, el incremento de la tasa de crecimiento de la población penitenciaria más joven por encima de la tasa de crecimiento global de la población en los recintos penitenciarios nos lleva a plantear dos aspectos: 1) que existe una mayor incidencia en adolescentes y jóvenes para la acción de hechos delictivos y criminales y 2) la urgencia de acciones alternativas de justicia menos punitivas.

En lo que respecta a la población penitenciaria por nacionalidad vemos que existe un número (proporcionalmente) reducido de presos de nacionalidad extranjera, sin embargo no significa que exista un crecimiento poco significativo, es más en relación a la población penitenciaria de nacionalidad boliviana, el crecimiento de presos extranjeros ha sido por mucho superior.

Según los informes de la Dirección de Régimen Penitenciario de Bolivia, en el año 2013, el 72% de los presos extranjeros se encuentran sentenciados por delitos relacionados con el narcotráfico, el 15% por robo y el 5% por asesinato. Asimismo, afirman que el mayor

número de presos extranjeros corresponden a peruanos, representando un 33% del total de la población penitenciaria extranjera, seguido de presos de nacionalidad colombiana con un 16%, y el 51% restante se distribuyen entre presos de nacionalidad brasilera, argentina, española y chilena (Pagina Siete, 2013). En base a los elementos expuestos, se puede bosquejar algunas suposiciones: 1) Perú y Colombia son los países que influyen en mayor grado en la criminalidad nacional y 2) Los hechos criminales y delictivos en Bolivia ejercido por sujetos foráneos se encuentran asociados al narcotráfico y transgresiones contra la propiedad.

2.3. Delitos y criminalidad

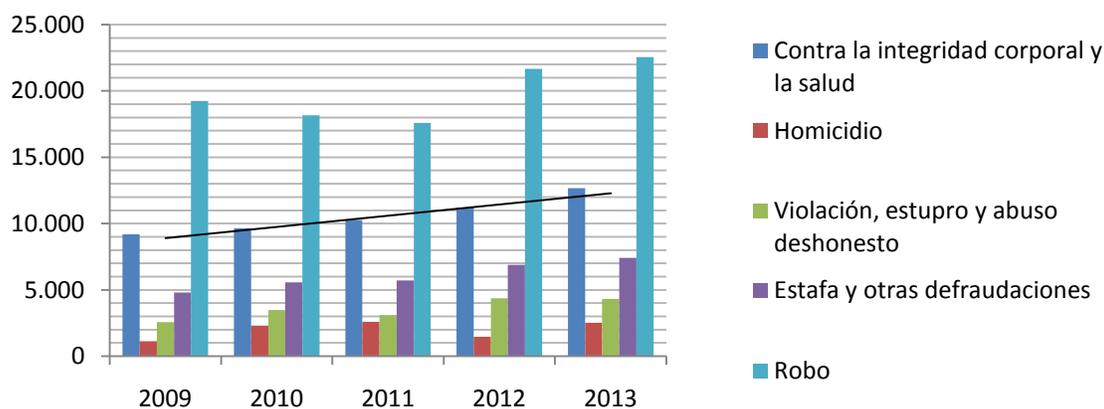
La ausencia de una base de información que muestre de manera exhaustiva el registro de los hechos delictivos a nivel nacional, constituye una gran limitante al momento de poder desarrollar un diagnóstico claro de la situación penal en Bolivia. Sin embargo, considerando la información proporcionada por la Policía Nacional de Bolivia que consiste en el número de denuncias por tipo de delito, se puede llevar a cabo una descripción que identifique ciertos indicios generales sobre la criminalidad en Bolivia. De todas maneras cabe advertir que el número de denuncias no es un dato confiable que nos brinde el número real de delitos en un determinado periodo.

El grafico 4 muestra que en el periodo 2009-2013, el mayor peso de las denuncias se concentró en aquellos delitos efectuados contra la propiedad privada (robo), seguido de delitos vinculados a acciones que atenten contra la integridad corporal de las personas. La estafa constituye el tercer delito más denunciado. Entre tanto, las violaciones y homicidios constituyen los delitos menos denunciados. Como se observa, la tendencia en el periodo de análisis muestra un incremento en el número de denuncias, esto puede ser el resultado de la menor intimidación que tiene la población civil al presentar una denuncia, o de un incremento efectivo de hechos delincuenciales. Sin embargo, la debilidad en la información nos impide realizar conclusiones consistentes.

Si se analiza la información en mayor detalle, las denuncias relacionadas a violaciones y homicidios no plasman la realidad concreta, puesto que esos datos subestiman en gran medida los hechos al momento de establecer con la denuncia la existencia del delito. Un gran número de violaciones, abusos y homicidios en Bolivia no son denunciados y quedan en la impunidad. Esto puede ser producto de varios factores, entre los comunes se encuentran la

intimidación que realizan los agresores a las víctimas y la desconfianza que tienen las víctimas al sistema judicial.

Gráfico 4 Denuncias de casos de delitos comunes de mayor incidencia en Bolivia, durante el periodo 2009-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Policía Nacional de Bolivia, proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (disponible en: <http://www.ine.qob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30902>)

Con algunos datos generales que presenta la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) se evidencia que el año 2013, se arrestó a 4.322 personas por el tráfico de estupefacientes (FELCN, 2013). Si este dato lo relativizamos en razón al número total de personas en los recintos penitenciarios (durante el año 2013)⁷ se podrá constatar que el 30% de las personas penalizadas están vinculadas al narcotráfico. Este indicador aproximado, permite dar una idea del importante peso que tienen los delitos y crímenes relacionales con las drogas en Bolivia.

Sin duda, los delitos no se encuentran excluyentes unos de otros, sino consisten en una complementación mutua. Generalmente, el narcotráfico, los asesinatos violentos, la estafa y el robo, son parte de una misma unidad delincencial, por lo que no se puede distinguir únicamente un delito como el más significativo o relevante en un país.

3. Situación de vulneración de derechos de la niñez y adolescencia

En el desarrollo del presente acápite se presentan indicadores de pobreza, educación y salud a nivel general de Bolivia, de los cuales se pueda deducir⁸ aquellos aspectos que determinen

⁷ Según el Instituto Nacional de Estadística, la población total penitenciaria para el año 2013 representa 14.415 personas.

⁸ Modo deductivo refiere al procedimiento de deducir los aspectos socio-económicos generales de la población en aspectos particulares que conforman las condiciones de riesgo o vulnerabilidad de niños y

las condiciones de riesgo y vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. Así, se realiza una presentación de datos generales de Bolivia sobre la cantidad de pandillas que existen, el número de personas que las conforman, y el consumo de drogas. El principal objetivo es brindar elementos que coadyuven en la identificación de factores que inciden en la acción criminal y delincuencia por niños, adolescentes y jóvenes en Bolivia.

Al igual que en anteriores acápite, se advierte que los límites del trabajo se encuentran definidos por la dificultad en el acceso a información precisa y actualizada, principalmente la relacionada a la situación de las pandillas y el consumo de drogas.

3.1. Pobreza, educación y Salud

La pobreza pone en manifiesto dos situaciones: una distribución desigual del ingreso en la sociedad y la carencia de condiciones materiales de vida de una parte de la población. La importancia de su estudio y análisis radica en encontrar los puntos neurálgicos de su emergencia de modo tal, puedan asegurar una mejora en la calidad de vida de los habitantes de una sociedad. En ese sentido, se puede deducir que el estudio de la pobreza permite abordar la vulnerabilidad social desde una perspectiva material (como carencia de medios de subsistencia para la reproducción familiar) lo cual resulta útil para poder identificar en una primera instancia aquellos aspectos que definen en términos generales los riesgos a los que se enfrentan niños y jóvenes. (Oyen, 2009)

La pobreza es una condición que ha arrastrado Bolivia durante toda su historia. Sin embargo, las Naciones Unidas (2013) manifiestan que Bolivia ha reducido significativamente los niveles de pobreza, atribuyendo al crecimiento económico el papel fundamental en tales resultados (Naciones Unidas, 2013). Asimismo, los datos demuestran (ver cuadro 3) que la pobreza en Bolivia durante el periodo 2008-2012 ha seguido una tendencia decreciente, tanto en la pobreza extrema, como en la pobreza moderada.

De todas maneras, los datos de manera global parecen plasmar una situación satisfactoria, pero si se entra en detalle, se verá que la pobreza extrema en personas que se auto identifican como indígenas parece haber tenido una incipiente reducción (de un punto porcentual); en el caso de la pobreza moderada, se evidencian resultados más optimistas (con una reducción de seis puntos porcentuales). Sin embargo, en relación a la población indígena

niñas y jóvenes. La elección de este procedimiento radica en la dificultad de obtener información específica sobre las condiciones socio-económicas –sobre todo lo relacionado a la situación de pobreza, y salud) de niños/as y jóvenes.

estos resultados no parecen del todo significativos. Esto demuestra la persistencia de una segregación étnica en Bolivia, ya que a pesar de existir mejoras en las condiciones de vida de la población, son las personas indígenas las últimas en favorecerse. Por tanto, se puede deducir que son la niñez y juventud indígena los que en la actualidad presentan mayores condiciones de pobreza, a pesar de que la pobreza se haya reducido alentadoramente a nivel nacional.

Cuadro 3 Indicadores de pobreza para Bolivia, periodo 2008-2012

Indicador	2008	2009	2011	2012
Incidencia de pobreza moderada (%)	57,3	51,3	45,0	43,4
Indígena	64,6	58,6	39,3	58,0
No Indígena	46,0	41,5	32,0	34,1
Incidencia de pobreza extrema (%)	30,1	26,1	20,9	21,6
Indígena	37,7	33,0	33,6	36,7
No Indígena	18,3	16,7	12,4	12,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Encuesta de Hogares 2003-2012 del Instituto Nacional de Estadística, proporcionado por la Unidad de Análisis de Política Social y Económica (UDAPE) (Disponible en: http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38)

En el cuadro No. 4 se detalla tres indicadores generales para la medición de la salud en Bolivia. El primer indicador muestra el número de habitantes por establecimiento de salud; este indicador se ha encontrado en un progresivo incremento durante el periodo 2008-2013, lo que evidencia la latente insuficiencia de las condiciones infraestructurales para la salud, que en consecuencia derivan en problemas de hacinamiento y baja cobertura médica en general.

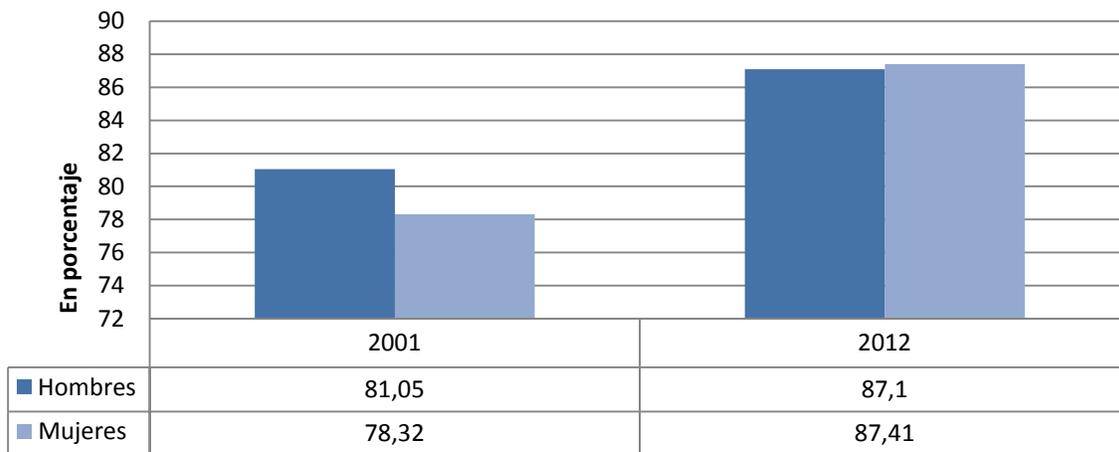
Cuadro 4 Indicadores generales de salud para Bolivia, periodo 2008-2013

INDICADOR	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de Habitantes por Establecimiento de salud	65	67	70	73	71	76
Cobertura de atención de enfermedades diarreicas agudas en menores de 5 años (%)	48	46	48	46	44	56
Cobertura de partos institucionales (%)	65	67	70	73	71	76

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Sistema Nacional de Información de la Salud (SNIS), proporcionado por la Unidad de Análisis de Política Social y Económica (UDAPE) (Disponible en: [http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38](#))

El segundo indicador que se presenta, corresponde a la cobertura de atención médica de enfermedades diarreicas a niños menores de 5 años. Este indicador mostró un sustancial incremento de 8 puntos porcentuales entre el año 2008 y el año 2013, evidenciando una mejora en la cobertura médica para niños y niñas y que por tanto repercute en una mayor esperanza de vida para niños y niñas. Finalmente, el tercer indicador que expresa la cobertura de partos institucionalmente, revela que en el periodo 2008-2013 ha existido un importante aumento, pasando de 65 partos cubiertos por cada 100 partos, a 76 partos cubiertos por cada 100 partos. Esto se traduce potencialmente en un factor que reduce la mortalidad neonatal.

Gráfico 5 Tasa de asistencia al colegio de niños/as y jóvenes de 6 a 19 años por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2001 y 2012, proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30201>)

Por último, en lo que corresponde a la educación, se puede expresar en función a los datos de los Censos de Población y Vivienda (2001 y 2012) que la asistencia al colegio por niños, niñas y adolescentes de 6 a 19 años se ha incrementado considerablemente en el periodo intercensal. Para el año 2001, tan solo el 78% de las niñas y el 81% de los niños asistían al colegio. En cambio, para el año 2012 las cifras ascendieron en ambos casos hasta llegar a un 87%. Lo interesante de esto es que la tasa de asistencia de niñas, que en el año 2001 se encontraba por debajo de la tasa de asistencia de niños, para el año 2012 tiende a igualar y superar la tasa de asistencia escolar de los niños. Estos datos censales nos muestran que en la última década han existido avances en lo que respecta logros educacionales, particularmente vinculados a la mayor cobertura de la educación de niños, niñas y adolescentes en Bolivia.

3.2. Pandillas y consumo de drogas

Existen algunas situaciones o fenómenos sociales que pueden involucrar un riesgo para el desarrollo de la niñez y adolescencia, como cierto tipo de pandillas y el consumo de drogas.

Para iniciar este análisis es preciso definir qué se está entiendo por “pandilla”. Aunque esta tarea se torna difícil, por varios motivos, los cuales pasan por la estigmatización que se presenta en el imaginario colectivo en relación a la adolescencia y la juventud. Así, en el lenguaje cotidiano, y político, se observa que se suele equiparar este término a la comisión de delitos, hecho que claramente refleja una visión criminalizadora de la juventud. Pero si analizamos el concepto sociológico de este término, de acuerdo a Federic Thrasher⁹, “Las pandillas representan el esfuerzo espontáneo de niños y jóvenes por crear, donde no lo hay, un espacio en la sociedad adecuado a sus necesidades. Lo que ellos obtienen de ese espacio, es aquello que el mundo adulto no tuvo la capacidad de otorgarles, que es el ejercicio de la participación, vibrando y gozando en torno a intereses comunes” (OEA, Organización de Estados Americanos, 2007, pág. 33). Así, encontramos que estas representan una forma de respuesta social ante una sociedad adultocéntrica que ejerce distintas formas de violencia y en la que la participación de la niñez y adolescencia muchas veces es relegada, ante lo cual este grupo etario se organiza para poder generar espacios de aceptación y sobretodo de participación. Ahora bien, no se niega que estas organizaciones pueden realizar acciones fuera del marco de la Ley, pero eso no significa que toda pandilla comete delitos, ni que el problema de inseguridad ciudadana pasa por la constitución de pandillas.

De hecho, en muchas ocasiones se suele escuchar declaraciones que atribuyen el aumento de la criminalidad al mayor número de pandillas en la sociedad. Pero, acaso ¿Este fenómeno social –las pandillas- no es producto más bien de la vulneración de derechos y por ende de la falta de seguridad ciudadana? Ciertamente, reducir este problema a la aparición de grupos organizados de adolescentes o jóvenes es querer esconder la verdadera razón de la inseguridad ciudadana, que pasa por problemas estructurales como: la configuración de prácticas violentas especialmente hacia la niñez y adolescencia; la inequitativa distribución económica; la reproducción de valores y prácticas individualistas y patriarcales de la sociedad, etc.

Así, se debería comprender a las pandillas como un llamado de atención a una sociedad que se plantea sólo en términos –concepciones- de adultos y también como un fenómeno

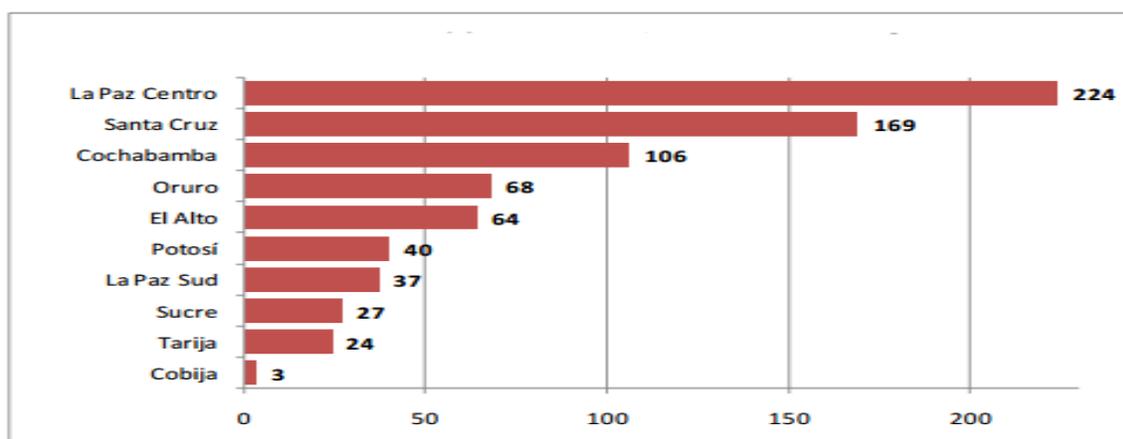
⁹ Importante sociólogo de la Universidad de Chicago.

social que puede ser productivo para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes si es planteado como un espacio de participación social y de generación de propuestas. Sin embargo, esta realidad normalmente es entendida como sinónimo de peligrosidad y, por ende, que debe eliminarse.

En ese sentido, en Bolivia, cómo en varios países de la región, adolescentes y jóvenes se organizan bajo intereses comunes y en búsqueda de un espacio de representación social, hecho que caracteriza la etapa de desarrollo de la adolescencia. Estas organizaciones, que suelen ser identificadas tanto endo y exógenamente como pandillas, se dedican a diversas actividades que van desde la práctica de algún deporte urbano como el skate bording, la música y, también, algunas realizan actividades ilícitas. Estas últimas organizaciones entran dentro del tipo penal de “asociación ilícita”. Pero, lo que se quiere resaltar es que no toda pandilla comete delitos y por ende no es una organización criminal *per se*. Sin embargo, persiste una estigma social hacia la adolescencia y en general se suele calificar a las pandillas – sea la actividad a la que se dediquen- como sinónimo de organización criminal. Ahora bien, con esto no se pretende negar el riesgo que constituyen las organizaciones criminales que bajo la figura de pandillas introducen a adolescentes y jóvenes desde temprana edad a un ambiente de comisión de delitos.

Así, en Bolivia actualmente no existen datos o investigaciones referidas a las pandillas juveniles en el país, a lo sumo se cuenta con los datos de la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC), que bajo el mandato del Ministerio de Gobierno y la Policía realizaron un censo de las “pandillas” de adolescentes y jóvenes, pero desde este enfoque de peligrosidad. Curiosamente, este estudio fue realizado el año 2013 ante un incremento de la violencia en la sociedad, ante lo cual se señaló que uno de los factores era el aumento de las pandillas en el país. Sin embargo, al no tener datos previos para contrastar la aseveración y ver si efectivamente aumentaron, no se abundó más en el tema. De todas maneras, a continuación se presenta algunos datos que fueron mostrados en este estudio.

Gráfico 6 Número de pandillas en Bolivia, por ciudad y zona



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (disponible en: http://www.onsc.gob.bo/packages/news/det_news.php?id_news=15)

Los reportes del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana¹⁰ manifiestan que en Bolivia existen aproximadamente 762 pandillas, de las cuales el mayor número (224 pandillas) se encuentran en el centro de La Paz. Santa Cruz se posiciona en un segundo lugar con un número de 169 pandillas, seguido de Cochabamba en un tercer lugar con un número de 106 pandillas. Las demás ciudades del país no superan las 70 pandillas (ver gráfico 6).

Un aspecto que llama la atención es que no se especifica cuáles son las actividades concretas a las cuales se dedican estas pandillas, es que ¿Todas estas se dedican a comisión de delitos? Se asume que este número de organizaciones representan a organismos criminales, pero esta afirmación solamente muestra la estigmatización de esta población y de esta forma de organizarse.

Según la Fuerza Policial de Lucha Contra el Crimen, del total de pandillas que existen en Bolivia, el 49% tienen un número de hasta 25 miembros, un 41% tienen de entre 26 a 50 miembros, un 8% de 51 a 100 miembros, y un 2% con más de 100 miembros (Villa, 2013).

¹⁰ Pese que las cifras difundidas por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2013 han sido generalizada en el medio, no se hace explícito las fuentes, los medios y técnicas a través de los cuales se ha obtenido la información estadística presentada.

Cuadro 5 Población que pertenece a pandillas por sexo según ciudades de Bolivia, año 2013

Ciudad	Hombres	Mujeres	TOTAL
La Paz Centro	6095	617	6712
La Paz Sud	895	210	1105
El Alto	1849	893	2742
Santa Cruz	4765	1565	6330
Cochabamba	2666	529	3195
Oruro	1448	396	1844
Tarija	616	356	972
Sucre	695	457	1152
Potosí	848	245	1093
Cobija	62	12	74
TOTAL	19939	5280	25219
	79%	21%	

Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (disponible en: http://www.onsc.gob.bo/packages/news/det_news.php?id_news=15)

En el cuadro 5 se revela la población total en Bolivia que pertenece a alguna pandilla. Coherentemente con el número de pandillas, el centro de La Paz es el área que aglutina la mayor población en pandillas con 6.712 miembros, seguido de la ciudad de Santa Cruz con 6.330 miembros y la ciudad de Cochabamba con un número de 3.195 miembros. Si se agregan todas las áreas que forman parte de la mancha metropolitana paceña (zona central, zona sud y El Alto) la población total asciende a una considerable cifra de 10.559 miembros.

Por otro lado, los hombres con un 79% constituyen el grueso de la población en pandillas, mientras que las mujeres constituyen tan sólo el 21%. Lo interesante es que existen notorias diferencias de esta proporcionalidad entre las distintas zonas y ciudades del país. Por ejemplo, a diferencia del centro de La Paz que expresa una participación femenina del 9% (617 mujeres) en las pandillas, la ciudad de Santa Cruz muestra el mayor número de mujeres que participan en estas organizaciones, con un 25% (1.565 mujeres). De todas formas, esto conlleva a afirmar que son los hombres, de modo predominante, los que componen estas organizaciones en el país.

En cuanto a la población perteneciente a pandillas por edad no se tiene una información exacta. Sin embargo en base a las declaraciones de la defensoría del pueblo en el año 2014, se habla que existen 10.559 adolescentes (de 12 a 17 años) que se encuentran en alguna organización pandillera (Erbol, 2014). Considerando este dato se puede tener una aproximación de la participación de adolescentes en las pandillas relacionando con el número

total de la población que pertenece a estas organizaciones en Bolivia¹¹. Entonces, mediante se obtuvo que el 42% de la población en pandillas está conformada por adolescentes de entre 12 a 17 años de edad.

Ahora bien, al no tener una referencia clara de las actividades que realizan estas organizaciones, se puede tender a pensar que casi la mitad de la población de pandillas que cometen delitos está compuesta por adolescentes. Pero, otra vez, esta deducción carece de datos sólidos. De hecho, en una investigación realizada por Guillermo Dávalos, se sostenía que la amplia mayoría de pandillas que se dedican a la comisión de delitos están dirigidas y principalmente compuestas por adultos, ya que las de adolescentes representan espacios más bien de construcción de identidad, que pasa por otras actividades como la música, el baile, etc. (Eguez, Dávalos, & Vera, 1998).

Con esto no se pretende decir que no hay adolescentes involucrados en pandillas relacionadas a la delincuencia, de hecho, la población adolescente suele ser captada por organizaciones criminales bajo la premisa de que al no ser mayores de edad no pueden ser juzgados penalmente (discurso que utilizan adultos para introducir a adolescentes a las pandillas). Pero no se puede alegar que la mayor parte de la población que forma parte de pandillas dedicadas a la comisión de delitos está conformada por adolescentes o jóvenes.

De esta manera, a partir de los escasos datos que cuenta el gobierno sólo se puede afirmar que existe una estigmatización de la adolescencia y de esta forma de organización que son las pandillas.

Por otra parte, un tema que normalmente se suele relacionar a la adolescencia es el consumo de drogas. Empero, al no existir una base de datos que provea información sobre el consumo de drogas en Bolivia, se hará inferencia de su tendencia mediante la información emanada por la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) que refiere al número de personas aprehendidas por posesión de drogas.

Cuadro 6 Número de personas aprehendidas por posesión de drogas, periodo 2008-2012

Edad/Año	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Menor de 15 años</i>	6	8	14	21	9

¹¹ Se debe advertir que no es del todo consistente este indicador, en razón de que el dato de la población total que pertenece a una pandilla es de la gestión 2013, y la población adolescente definida por la Defensoría del Pueblo corresponde al año 2014.

15 a 24 años	370	302	350	556	687
25 y más	431	344	459	670	760
TOTAL	807	654	823	1247	1456

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Fuerza Espacial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30905>)

El cuadro 6 nos muestra en general la existencia de un mayor crecimiento en el número de aprehensiones por posesión de drogas. Esto puede deberse a un mayor control por parte de las instancias pertinentes, o bien, a la existencia de un mayor número de personas que consume y/o trafica drogas. De una u otra manera revela la existencia de una situación crónica del consumo y tráfico de drogas.

El mayor número de aprehensiones por posesión de drogas se encuentra en personas que tienen una edad superior a los 25 años. Por su parte, las personas de 15 a 24 años de edad también exhiben un importante número de aprehensiones. Sin embargo, si relativizamos estos números a los intervalos de edad, se observa que son preponderantemente los jóvenes quienes se han visto aprehendidos por la posesión de drogas. En ese sentido nace la pregunta ¿Son los adolescentes y jóvenes los que principalmente consumen drogas? Para responder a esta pregunta, debemos referirnos otra vez al estudio de Guillermo Dávalos y otros, en el que se presenta que efectivamente los adolescentes y jóvenes son la mayor población que es detenida por delitos relacionados a la ley 1008 (Ley de control del tráfico de sustancia controladas). Pero esto no significa que son el principal grupo consumidor, sino que estos son utilizados por organizaciones criminales para su comercialización, aprovechando distintas condiciones de vulneración a las cuales se enfrentan estos adolescentes y bajo el discurso de que no pueden ser procesados penalmente (Eguez, Dávalos, & Vera, 1998).

En ese sentido se puede afirmar que el problema del narcotráfico cuenta como principal víctima a la población adolescente y joven, que por diferentes factores se ven impulsados a participar de este tipo de delitos y tempranamente introducidos en un mundo propenso a la violencia y la criminalidad.

4. Conclusiones previas

A partir de lo descrito en el capítulo se puede sostener que Bolivia en relación a la región presenta una situación económica en crecimiento y que se ha traducido en una disminución de

los índices de pobreza, un incremento en las tasas de escolaridad, mejores condiciones de salud y otros factores que influyen para que sea uno de los países con menor índice de violencia e inseguridad de la región (aunque ciertamente esto no sólo pasa por cuestiones económicas, sino también por políticas, culturales, etc.)

A su vez se observa que el sistema penitenciario presenta los mismos problemas globales, tales como el hacinamiento y la vulneración al derecho al debido proceso, que paso por violaciones en la retardación de justicia, falta de defensa apropiada y otros. Asimismo, existe una carencia de datos oficiales sobre estas condiciones y los pocos que se encuentran presentan varios vacíos que no permiten la formulación de estrategias claras para la superación de estas barreras.

Finalmente se identifica que la niñez y la adolescencia representan un gran porcentaje de la población total de Bolivia. Sin embargo, las políticas dirigidas hacia esta población todavía presentan un sesgo asistencial y no presentan espacios reales de participación protagónica que incida en el respeto y garantía de sus derechos. De hecho, reproducen prácticas estigmatizadoras de la adolescencia a la cual se la criminaliza a través de discursos en las que se equipara a las “pandillas” con inseguridad ciudadana, disfrazando los problemas estructurales y sobretodo mostrando una lógica adultocéntrica que no reconoce la capacidad de esta población como sujetos sociales y derechos.

CAPÍTULO II

Marco Normativo

Bolivia en las últimas décadas ha sido parte de un amplio desarrollo normativo, que se vio caracterizada por la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional en el año 2009. De esta manera, bajo las premisas de este nuevo marco constitucional se ha impulsado un proceso de revisión normativa de las diferentes leyes para adecuar al marco filosófico y doctrinal de la norma suprema.

En este capítulo se analizan estas normas, desde la óptica de la Justicia Penal Juvenil. En ese sentido, se presenta el marco normativo que trata esta materia, haciendo un recorrido desde la previsión constitucional, los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país y la normativa nacional relativa a adolescentes en conflicto con la Ley.

1. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución reconoce, en su preámbulo, la existencia de un nuevo Estado Plurinacional basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos (CPE, 2009, pág. Preámbulo). Define la conformación de la nación boliviana constituida por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afro-bolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano. Incorporando implícitamente a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de protección en el marco de la Constitución y las normas nacionales e internacionales reconocidas y ratificadas por el país (CPE, 2009, Art. 3).

1.1. Reconocimiento de los Derechos

Se reconocen derechos fundamentales en una gama de articulados jamás antes visto en la normativa boliviana con algo más de 130 artículos, que obtuvo el reconocimiento de personalidades del mundo, de las Naciones Unidas y el propio ámbito Académico y Político nacional e internacional, superando a la mayoría de constituciones del mundo en la gama de derechos reconocidos por la Constitución (CPE, 2009, Arts 13-144).

A su vez, establece que “Los derechos que proclama la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados y su clasificación no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros” Además se reconoce que estos derechos son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. Y el Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos (CPE, 2009, Art. 13).

Asimismo se incorpora los principios de interpretación conforme y *pro homine* de Derechos Humanos al establecer que “Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que

prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Y Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia” (CPE, 2009, pág. 13); en esta misma línea, establece la aplicación preferente de la normativa internacional que declare derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, siempre que sea en materia de derechos humanos y que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado. Además vigoriza los derechos reconocidos en la Constitución, expresando que su interpretación se realizará de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables (CPE, 2009, Art.. 256)

1.2. Supremacía Constitucional

La Supremacía Constitucional está definida de forma clara y precisa en el artículo 410 que determina que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. Pero además establece que dentro del rango de supremacía normativa está todo el *bloque de constitucionalidad*, el cual está integrado por los *Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos* y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país.

De esta manera se puede afirmar que la Convención Internacional de los Derechos del Niño y los demás instrumentos relacionados con la Justicia Penal Juvenil forman parte del Bloque de Constitucionalidad y por consiguiente tienen una jerarquía superior frente a las normas nacionales.

1.3. Estructura territorial del Estado

Con la entrada en vigencia de la nueva CPE, Bolivia ingresa a un modelo territorial diseñado en el marco Autonomico. Es decir, hasta antes del 2009 Bolivia ya está distribuida territorialmente en Departamentos, Provincias y Municipios, pero el ejercicio del poder gubernamental esta centralizado en la sede de Gobierno (La Paz). En el Art. 269 de la CPE actual se establece que “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos” (CPE, 2009). A su vez, estas entidades territoriales gozan de autonomía -con excepción de las provincias, las cuales pueden asociarse con otras o de manera individual solicitar su reconocimiento como “región” para acceder al modelo autonomico-, la cual implica: “la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de

las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (CPE, 2009, Art. 272).

En este marco se reconocen los siguientes niveles autonómicos, los cuales presentan igual nivel jerárquico entre sí:

- Autonomía Departamental.
- Autonomía Municipal.
- Autonomía Regional.
- Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Ahora bien, respecto a las competencias de cada una de estas autonomías y del nivel Central en relación a la materia de Justicia Penal para adolescentes se establece lo siguiente:

- a) Son competencias exclusivas¹² del Gobierno Central la Políticas del Sistema de Educación y de Salud y la Administración de Justicia. A su vez, son competencia concurrentes¹³ entre el nivel Central y las entidades territoriales autónomas la gestión del sistema de salud y educación (CPE, 2009, Arts. 298 y 299)
- b) Son competencias exclusivas tanto de los gobiernos autónomos departamentales y municipales la promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad (CPE, 2009, Arts. 300 y 302).
- c) Es competencia exclusiva de las autonomías indígena originario campesina el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley (CPE, 2009, Art. 304).

En este marco competencial, el tema de Justicia Penal para Adolescentes es una materia que involucra a las diferentes esferas del Estado. Un aspecto que no está cabalmente previsto en la norma constitucional es la atribución competencial del Régimen Penitenciario. Empero, considerando lo prescrito en el Art. 297 en el que se señala que “Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley” (CPE, 2009), se infiere que el Régimen Penitenciario (tanto de adultos como de adolescente) corresponde al Nivel Central, lo que no quita la posibilidad de

¹² Competencias exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas (CPE, 2009, Art. 297).

¹³ Competencias concurrentes, son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva (CPE, 2009, Art. 297).

ejercer esta competencia de manera compartida con las demás entidades territoriales autónomas.

1.4. Derechos Civiles con referencia a la Justicia Juvenil

Además de todos los derechos civiles reconocidos para adultos que son aplicables a los adolescentes, la Constitución precisa la necesidad *de evitar la imposición de medidas privativas de libertad* a los adolescentes. Para ello obliga a que todo adolescente que se encuentre privado de libertad reciba atención preferente por parte de las autoridades judiciales, administrativas y policiales. Y éstas deberán asegurar en todo momento el respeto a su dignidad y la reserva de su identidad. Si existiese la detención de un adolescente deberá cumplirse en recintos distintos de los asignados para los adultos, teniendo en cuenta las necesidades propias de su edad (CPE, 2009, pág. Art. 23).

1.5. Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud

De acuerdo a la Constitución se considera niña, niño o adolescente a toda persona menor de edad (CPE, 2009, pág. Art. 58), en concordancia con el artículo primero de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que define a Niño como toda persona menor de dieciocho años (CDN, 1989, Art. 1).

Por otra parte, la Constitución dedica toda una sección a los derechos de la niñez y adolescencia estableciendo que los niños, niñas y adolescentes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución, pero con los límites establecidos en ésta, y de los derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo; a su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional; y a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones (CPE, 2009, Art 58).

Así se afirma que todo niño, niña o adolescente tiene derecho a su desarrollo integral; el derecho a vivir y a crecer en el seno de su familia de origen o adoptiva; el derecho a una familia sustituta; sin distinciones de su origen, tienen iguales derechos y deberes respecto a sus progenitores (CPE, 2009, Art. 59).

Se reconoce que el Estado y la sociedad garantizarán la protección, promoción y activa participación de las jóvenes y los jóvenes en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural, sin discriminación alguna, de acuerdo con la ley (CPE, 2009, Art 59). Este previsión deja fuera a las niñas, niños y adolescentes, pero esto no limita la interpretación que

desde una mirada inclusiva esta garantía proteja también a esta población, a través de principios como el del Interés Superior del Niño o el de Pro Homine.

Asimismo, se reconoce y define el interés superior del niño, niña y adolescente determinando que “el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar la prioridad del interés superior, que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado” (CPE, 2009, Art. 60).

También se prohíbe y sanciona, toda forma de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, tanto en la familia como en la sociedad. Se prohíbe el trabajo forzado y la explotación infantil, debiendo ser orientadas las actividades que realicen las niñas, niños y adolescentes en el marco familiar y social a su formación integral como ciudadanas y ciudadanos, reconociendo su función formativa (CPE, 2009, Art. 61).

Finalmente se indica que los derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección de la niñez y adolescencia serán objeto de regulación especial (CPE, 2009, 61).

2. Normativa Internacional ratificada por Bolivia

Bolivia, al igual que gran parte de los países de la región, ha vivido un proceso en las últimas décadas de amplia ratificación de los estándares de Derechos Humanos. Entre ellos está la Convención Sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989), instrumento que sirvió de base fundamental para la reforma normativa nacional sobre niñez y adolescencia en el año 1992, en la que a través del Código del Menor (1992) se introduce un nuevo paradigma jurídico en la materia basado en la Doctrina de Protección Integral para superar la Doctrina de la Situación Irregular. Este primer avance se vio consolidado con la entrada en vigencia del Código del Niño, Niña y Adolescente de 1999, el que recoge de manera más cabal los principios y preceptos contenidos en la CDN.

En el siguiente cuadro se muestra el marco normativo internacional sobre Justicia Penal Juvenil. Se debe recordar que todo este cuerpo jurídico forma parte del Bloque de Constitucionalidad, como se describió en el anterior apartado. A su vez, se presentan instrumentos que tienen carácter contractual frente al Estado Boliviano, como la CDN; los Pactos Internacionales y las distintas Convenciones que tratan la materia. También se incluyen los instrumentos internacionales que sin tener carácter contractual, adquieren carácter

vinculante al ser parte del *Ius Cogens*¹⁴ y el *Corpus Juris* de los Derechos Humanos, como las Declaraciones, las Directrices, las Reglas y la Jurisprudencia en Justicia Penal Juvenil.

¹⁴ *Ius cogens*, es una locución latina empleada en el ámbito del Derecho internacional público para hacer referencia a aquellas normas de Derecho imperativo o perentorio que no admiten ni la exclusión ni la alteración de su contenido, de tal modo que cualquier acto que sea contrario al mismo será declarado como nulo.

Cuadro 7 Normativa Internacional sobre Justicia Penal Juvenil en Bolivia

Jurisdicción	Carácter de los Instrumentos Internacionales	INSTRUMENTOS QUE TRATAN LA TEMÁTICA DE MANERA ESPECÍFICA	INSTRUMENTOS NO ESPECÍFICOS A NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
Internacional	Contractual	Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas: CDN (1989)	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas: PIDCP (1966)
			Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: PIDESC (1966)
			Convención para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: CAT (1984)
		Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño.	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: CEDR (1966)
			Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: CEDAW (1979)
			Declaración Universal de los Derechos Humanos: DUDH (1948)
	No Contractual	Declaración de los Derechos del Niño: ONU (1959).	Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad: Las Reglas de Tokio (1990)
			Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos: Las Reglas Mínimas Uniformes (1955)
		Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores: las "Reglas de Beijing" (1985)	Resolución 1984/47 del Consejo Económico y Social sobre "Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos"
		Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil : Directrices de Riad (1990)	Resolución 43/173 de las Naciones Unidas sobre "Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión"
		Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990)	Resolución 1999/27 del Consejo Económico y Social "Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias"
			Resolución 1998/23 del Consejo Económico y Social Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad y recomendaciones del seminario denominado "Justicia penal: el problema del hacinamiento en las cárceles", celebrado en San José de Costa Rica del 3 al 7 de febrero de 1997"
		Resolución 1997/30 de las Naciones Unidas – Administración de la justicia de menores: las "Directrices de Viena" (1997)	Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social "Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal"

		Comité de los Derechos del Niño Observación General No. 10 (2007) sobre "Derechos de los niños en la justicia de menores" y la Observación General No. 11 (2009) sobre "Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención".	
		Opinión N° 5 (2013) del Mecanismo de expertos de la Relatoría para Pueblos Indígenas de la ONU: "Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas". ONU.	
		Resolución 18/12 del Consejo de Derechos Humanos sobre "Los derechos humanos en la administración de justicia, en particular la justicia juvenil" (2011)	Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas 2005/20
Regionales	<i>Contractual</i>		Convención Americana sobre Derechos Humanos: CADH (1969)
			Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el 'Protocolo de San Salvador' (1988)
	<i>No Contractual</i>	Opinión Consultiva 17/2002 de la Corte Interamericana sobre la Condición Jurídica y Derechos humanos de los Niños	
		Informe de Relatoría sobre derechos de la niñez de la Comisión Interamericana de DH " Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas" (2011)	
		Jurisprudencia de la Corte IDH: Caso Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú (2004); Caso Bulacio Vs. Argentina (2003); Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala (1999); Pueblos Kaliña y Lokono Vs Suriname (2014); Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala (2012); Caso Rosendo Cantú y Otras Vs. México (2011); Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010); Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala (2008); Caso Escué Zapata Vs. Colombia (2007); Caso Cayara Vs. Perú (1993); entre otros.	

Elaboración propia. Fuente: (VJDF, Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2013)

3. Normativa Nacional en relación a la Justicia Penal Juvenil

Además del amplio marco normativo internacional, Bolivia se ha caracterizado por un importante desarrollo legislativo nacional. En ese sentido, en este apartado se presenta una sistematización de la normativa que trata o tiene alguna relación con el Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

3.1. Sistematización de la normativa nacional

En el cuadro No. 8 se observa el soporte normativo de Bolivia en relación a los derechos de la niñez y adolescencia, dividido en dos columnas: Una dedicada exclusivamente a las leyes que regulan específicamente los derechos de la niñez y adolescencia; y otra en la que se presentan las normas que mantienen alguna relación con el sistema de protección de los derechos de la niñez y adolescencia, como la Constitución Política del Estado, pero que el eje normativo central es otro.

Así, se observa que son 4 normas que las tratan los derechos de la niñez y adolescencia con carácter primordial:

- a) La Ley de Aprobación de la Suscripción de la CDN (1990), con esta previsión legal se introduce plenamente a la normativa nacional la Convención sobre los Derechos del Niño.
- b) La Ley de Protección Legal de Niñas, Niños y Adolescentes (2010), a través de esta norma se endurecen las penas de los delitos cometidos contra la niñez y adolescencia con el objeto proteger la vida, la integridad física, psicológica y sexual, la salud y seguridad de todas las Niñas, los Niños y Adolescentes.
- c) El Código Niña, Niño y Adolescente (2014), esta es la norma fundamental que regula el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia. En esta se establece el sistema de protección y el sistema de responsabilidad penal de adolescentes. Por su importancia en el siguiente subtítulo se analiza más detalladamente esta norma.
- d) El Reglamento al Código del Niño, Niña y Adolescente (2004), esta es la norma reglamentaria (adjetiva) del Código del Niño, Niña y Adolescente abrogado por el nuevo Código. Actualmente este reglamento aún está vigente, mientras se termine de elaborar el nuevo Reglamento en el marco de los nuevos parámetros constitucionales y legales.

Con relación a las normas que tratan la materia con carácter contingente se identifica que son varias, las que cuentan con objeto variado desde temas constitucionales, leyes especiales de acción afirmativa para la protección de sectores en situación de vulneración de derechos, Códigos Sustantivos y Adjetivos como el Penal y su Procedimiento y normas regulatorias de instituciones que forman el aparato del Estado.

Cuadro 8 Normativa nacional sobre derechos de la niñez y adolescencia

Normativa que trata específicamente esta materia	Normativa relacionada pero que tratan otras esferas sociales también
Ley N° 1152 (1990), Ley de aprobación de suscripción de la CDN.	Constitución Política del Estado (2009)
	Ley N° 254, Código Procesal Constitucional (2012)
	Ley N° 348, Ley Integral para garantizar a las Mujeres una vida Libre de Violencia (2013)
	Ley N° 263, Ley Integral contra la trata y tráfico de personas
	Ley N° 260, Ley orgánica del Ministerio Público (2012)
	Ley N° 259, Ley de control al expendio y consumo de bebidas alcohólicas (2012)
	Ley N° 045, Ley contra el racismo y toda forma de discriminación (2010)
	Ley N° 031, Ley Marco de autonomías y descentralización (2010)
	Ley N° 025, Ley del Órgano Judicial (2010)
	Ley N° 264, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para una vida segura (2012)
Ley N° 1768, Código Penal (1997)	
Ley N° 054, Ley de protección legal de niñas, niños y adolescentes (2010)	Ley N° 1970, Código de Procedimiento Penal (1999)
	Ley N° 007, Ley de modificaciones al Sistema Normativo Penal (2010)
	Ley N° 1685, Ley de Fianza Juratoria contra la retardación de Justicia Penal (1996)
	Ley N° 2033, Ley de Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual (1999)
	Ley N° 2298, Ley de Ejecución Penal y Supervisión (2001)
	Ley N° 3160, Ley de Creación del Servicio Nacional de Defensa Pública -SENADEP- (2003)
	Ley N° 1008, Ley del régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988)
Ley N° 548, Código Niña, Niño y Adolescente (2014)	Decreto Supremo N° 22099, Reglamento de la Ley 1008, Sobre el Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (1988)
	Decreto Supremo N° 25087, Reglamento del Decreto Supremo N° 26715, Reglamento de Ejecución de Penas Privativas de Libertad (2002)
	Decreto Supremo N° 29894, Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional (2009)
Decreto Supremo N° 26086, Reglamento del Código del Niño, Niña y Adolescente (2004)	Decreto Supremo N° 1436, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para una vida segura (2012)
	Decreto Supremo N° 28534, Reglamento de la Ley de Creación del Servicio Nacional de Defensa Pública -SENADEP- (2005)
	Decreto Supremo 25287, Crea el Servicio Departamental de Gestión Social (1999)
<i>Elaboración propia. Fuente: (VJDF, Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2013)</i>	

3.2. Código Niña, Niño y Adolescente (2014)

La Ley 548, Código Niña, Niño y Adolescente” (CNNA) fue promulgada el 17 de julio de 2014 y entro en vigencia desde el 6 de agosto del mismo año. Esta norma es la previsión legal más importante en relación a la niñez y adolescencia del marco normativo nacional.

Es importante tener en cuenta que esta Ley, forma parte de una larga trayectoria legislativa de Bolivia en la que se promulgaron diversas leyes dedicadas a tratar esta materia. Así haciendo un breve repaso historio de las normas dirigidas a la población de la niñez y adolescencia, se puede distinguir tres etapas:

- a) Primera Etapa: Representada en los Códigos del Menor de 1966 y 1972. Estas normas estaban fundadas bajo la Doctrina de Situación Irregular¹⁵, bajo paradigmas en los que se concebía la niñez como una propiedad, se establecían a nombre de protección medidas de sanción y las leyes están dirigidas para controlar a los “menores”¹⁶, considerando que estos pueden representar un peligro para la sociedad (de ahí el nombre de estos Códigos). No es de extrañar que estas normas fueron promulgadas durante gobiernos dictatoriales de Bolivia.
- b) Segunda Etapa: Con la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, se inicia una nueva etapa fundada en lo que se vino a la llamar la Doctrina de Protección Integral. A partir de esta, se rompe con la discriminación que se hacía entre “menores” y “niños”, entendiendo que no pueden presentarse este tipo de distinciones y se concibe que todas las niñas, niños y adolescentes tienen los mismos derechos sin discriminación alguna, sobre la base de 4 principios fundamentales, los cuales son: sobrevivencia-desarrollo integral; No discriminación; Participación; e Interés Superior del Niño. De esta manera Bolivia al ratificar esta Convención reformula su normativa y en 1992 promulga el Código del Menor. Esta norma ya introduce estos nuevos paradigmas de la niñez y adolescencia, pero también presenta resabios de la Doctrina de Situación Irregular, los cuales se hacen evidentes en el mismo nombre del Código. De esta manera, en 1999 se promulga el Código del Niño, Niña y Adolescente con la intención de superar íntegramente los paradigmas discriminatorios de la niñez y adolescencia y con esta norma se institucionalizan mecanismos de protección de la niñez y adolescencia, reconociendo como base la participación de esta población.

¹⁵ Considerando que el objetivo de este documento no es analizar exhaustivamente el desarrollo doctrinal sobre niñez y adolescencia se recomienda los textos en línea de los autores: Alejandro Cusianovich, Emilio García Méndez, Giampietro Schibotto, Norberto Liwski, Mary Beloff, Sonia Soto, Martha Villazón, Elizabeth Patiño, entre otros.

¹⁶ En el marco de la Doctrina de la Situación Irregular, se concibe como “menores” a la población de niñez y adolescencia que por diferentes factores se encuentra en situación de riesgo, como pobreza, en conflicto con la Ley, sin ejercer su derecho a la educación, etc. A diferencia de la niñez y adolescencia que son los que en alguna medida pueden ejercer sus derechos. Esta división es presentaba una mirada discriminatoria hacia las niñas, niños y adolescentes.

-
- c) Tercera etapa: Esta etapa está representada con el actual Código Niña, Niño y Adolescente del 2014. Esta norma además de superar algunas contradicciones del anterior Código, con el afán de abordar cabalmente la Doctrina de Protección Integral especialmente en materia de justicia penal para adolescentes; introduce un enfoque intercultural en el marco de la nueva Constitución Política del Estado (2009). Esta es la primera norma boliviana relativa a niñez y adolescencia que pretende avanzar hacia un Paradigma de Reafirmación Cultural, en el que el componente intercultural se hace visible en diferentes temas como: niñez y adolescencia trabajadora, mecanismos de protección, etc. Ciertamente es una primera propuesta en esta tendencia regional que va hacia la decolonización de la normativa, que todavía presenta algunos vacíos, pero ya se da el primer paso para visibilizar a la niñez y adolescencia como una población heterogénea en la que la diversidad es fundamental, siempre en el marco del principio de No Discriminación.

Se puede sostener que el nuevo Código Niña, Niño y Adolescente recoge una larga trayectoria normativa y representa la línea intercultural que se propone en la CPE. Pero dentro de algunas críticas que se le hace a esta Ley, está la construcción gramatical del nombre de la misma. Así, al quitar la contracción “del” u omitir la preposición “de” y el artículo “la” – debiendo ser Código “de la” Niña, Niño y Adolescente- lo que se hace es convertir en materia (como Civil, Penal, etc.) a un grupo social que son sujetos sociales y de derecho. Al margen de esta riesgosa omisión o confusión, se debe valorar los avances jurídicos que presenta su articulado, como se ve en los siguientes acápites.

3.2.1. Cambios en relación al anterior Código

El Código del Niño, Niña y Adolescente (1999), a pesar de significar un gran avance en relación al Código del Menor (1992), todavía presentaba contradicciones especialmente en relación a justicia penal juvenil. Así se pudo observar que el Código recientemente abrogado establecía de manera resumida los siguientes puntos:

- Una edad de responsabilidad social desde los 12 hasta los 16 años de edad (CNNA, 1999, Art. 222). Como se observa los adolescentes de 16 años en adelante eran juzgados como adultos, ya que el ámbito de protección especial sólo abarcaba desde los 12 años hasta los 16, vulnerando los derechos de estos adolescentes y constituyendo una clara inobservancia a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás normativa internacional.
- Un aspecto que se debe tener en cuenta es que se recurría a eufemismos legales para referirse a la responsabilidad penal de los adolescentes, ya que se recurría a términos como responsabilidad social o adolescente infractor, terminología que representaba un resabio de la visión tutelar en la que a nombre de protección se aplicaban sanciones.

-
- El sistema de justicia penal juvenil no se distinguía del sistema de protección, ya que el primero era concebido como un área más del segundo, tanto normativa como institucionalmente.
 - Se presentaba un amplio bagaje de medidas socioeducativas (sanciones), en las que las no privativas de libertad eran las priorizadas y como último recurso la privación de libertad, pero no incluía un enfoque restaurativo.

A grandes rasgos, el nuevo Código Niña, Niño y Adolescente (2014) supera todas estas debilidades de la anterior Ley, ya que se modifica la edad de responsabilidad penal para adolescentes –actualmente es de 14 a 18 años-, se deja de lado los eufemismos legales para utilizar una terminología acorde a la justicia penal juvenil, en la que se establece claramente la responsabilidad *penal atenuada* de los y las adolescentes.

A su vez, el sistema de responsabilidad penal para adolescentes se distingue normativamente del sistema de protección, que ambos mantienen relación uno con otro, pero como sistemas diferenciados con características y requerimientos propios. Y finalmente se introduce el enfoque de la Justicia Restaurativa como eje central de este sistema. Como se observa, son varios avances en relación a este tema, así que a continuación se analiza cada una de estas previsiones

3.2.2. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

El primer elemento que se identifica en el CNNA (2014) es el establecimiento de un Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes distinto del de Protección. Así se establece que: el Sistema Plurinacional Integral de Niñez y Adolescencia “Está compuesto por el Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente, y el Sistema Penal para Adolescentes” (CNNA, 2014, Art. 13). En ese sentido, se puede sostener que el Sistema de Justicia Penal para Adolescentes es independiente del de Protección, pero que ambos forman parte de un sistema macro. Ahora bien, se debe tener en cuenta que el CNNA entiende por sistema al “conjunto articulado de órganos, instancias, instituciones, organizaciones, entidades y servicios que tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (CNNA, 2014, Art. 13). A su vez se establece que la entidad pública, cabeza de sector, es el Ministerio de Justicia en ambos sistemas (CNNA, 2014, Arts. 14 y 272).

En ese sentido, esta norma dedica todo el Libro III a tratar el Sistema Penal para Adolescentes en que se indica que “El Sistema Penal para adolescentes es el conjunto de instituciones, instancias, entidades y servicios que se encargan del establecimiento de la

responsabilidad de la persona adolescente por conductas punibles en las que incurra, así como de la aplicación y control de las medidas socio-educativas correspondientes” (CNNA, 2014, Art. 259). Asimismo, se establece que las instituciones públicas que conforman parte de este Sistema son:

- a) Ministerio de Justicia;
- b) Juzgados Públicos en materia de Niñez y Adolescencia;
- c) Ministerio Público;
- d) Defensa Pública;
- e) Policía Boliviana;
- f) Gobiernos Autónomos Departamentales;
- g) Instancia Técnica Departamental de Política Social;
- h) Entidades de atención (CNNA, 2014, Art. 260).

Un actor que no estaba contemplado como parte del sistema de Justicia Penal Juvenil es Defensa Pública. Esta instancia es la responsable de brindar asistencia jurídica a toda persona que se encuentre en un proceso penal y no tenga recursos para cubrir una defensa legal. En ese sentido, asiste en los casos del Sistema Penal Ordinario y ahora también en el de Adolescentes. En el anterior Código estaba previsto que sea la Defensoría de la Niñez y Adolescencia (DNA) quién actúe para la defensa de los adolescentes en conflicto con la Ley. Sin embargo, en el CNNA (2014) ya no se incluye a la DNA como parte del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

De acuerdo a la lectura del legislador, en muchas ocasiones las DNAs al ser un servicio Municipal no contaban con el personal y las condiciones suficientes para brindar una asistencia especializada a los y las adolescentes en conflicto con la Ley, por tal razón se estableció que sea Defensa Pública la que brinde este servicio. Sin embargo, Defensa Pública tampoco es una instancia que actualmente cuente con plena capacidad institucional para asistir legalmente y con carácter especializado a los y las adolescentes que forman parte de un proceso penal (esto se analiza más detenidamente en el siguiente capítulo). Así, que habrá que evaluar cuál es el resultado de esta prescripción. De todas maneras, la omisión de la DNA como parte del Sistema llama la atención no sólo por el hecho de la defensa legal de los adolescentes, sino por el apoyo interdisciplinario que debería brindar en estos casos para la identificación de la medida o sanción que sea más adecuada en caso de que corresponda, aunque en posteriores artículos de esta norma si se hace referencia a la participación de esta instancia (CNNA, 2014, Arts. 274 y 276)

3.2.3. Sujeto de responsabilidad penal atenuada, derechos y garantías

El CNNA establece que las disposiciones previstas para adolescentes en conflicto con la Ley se aplican a personas “a partir de catorce (14) años de edad y menores de dieciocho (18) años de edad, sindicados por la comisión de hechos tipificados como delitos” (CNNA, 2014, Art. 267). A su vez, se establece que la edad máxima para el cumplimiento de la sanción en privación de libertad son los veinticuatro (24) años. Y también se establece que la persona adolescente menor de catorce (14) años de edad está exenta de responsabilidad penal, sin perjuicio de la responsabilidad civil, la cual será demandada a sus responsables legales en la jurisdicción civil” (CNNA, 2014, Art. 269).

Con referencia a la responsabilidad penal de los adolescentes entre los 14 y los 18 años se estipula que “será atenuada en cuatro quintas partes respecto del máximo penal correspondiente al delito establecido en la norma penal” (CNNA, 2014, Art. 268). En ese sentido, de acuerdo al Código Penal la máxima pena privativa de libertad en Bolivia es de 30 años sin derecho a indulto. Si se aplica la previsión del CNNA significa que la sanción máxima que se puede ordenar en un caso de adolescentes en conflicto con la Ley son 6 años de privación de libertad. Asimismo, para la determinación de qué tipo de sanción, privativa o no privativa de libertad, se podrá ordenar se establece que:

- Para delitos cuyo máximo penal esté entre quince (15) y treinta (30) años en la Ley Penal, la sanción deberá cumplirse en un centro especializado en privación de libertad.
- Para delitos cuyo máximo penal sea menor a quince (15) años en la Ley Penal, se aplicarán medidas socio-educativas con restricción de libertad y en libertad (CNNA, 2014, Art. 268).

A partir de esta previsión se identifica los delitos contra la propiedad, como hurto, robo, etc., son tipos penales que tienen prevista una sanción mejor a los 15 años y por ende deberán aplicarse medidas sin privación de libertad (siempre y cuando no estén agravados por la comisión de otro delito más). En cambio, los delitos contra la persona y la libertad sexual como el homicidio, el asesinato y la violación tienen prevista una sanción mayor a los 15 años en el Código Penal y en estos casos si procederá la privación de libertad. Cabe hacer notar de acuerdo a estudios previos sobre la situación de los y las adolescentes en conflicto con la Ley (ACL) en Bolivia se muestra que la mayor parte de los y las adolescentes privadas de libertad estuvieron por delitos contra la propiedad como hurto y robo (DNI-Bolivia, 2012).

Con referencia a los derechos y garantías previstas en el CNNA (2014) para los y las adolescentes en conflicto con la Ley (ACL) se debe señalar que existe un amplio desarrollo de

las mismas. Así, se establece que además de los derechos reconocidos para toda la población de niñez y adolescencia en general, son derechos de los y las ACL: Atención Especializada; A la Presunción de Inocencia; Ser Oída u Oído. A ser escuchada o escuchado e intervenir en su defensa material sin que esto pueda ser utilizado en su contra; A Guardar Silencio; A Ser Informada o Informado; A un Traductor o Intérprete; Al Debido Proceso; A la Defensa Especializada; A la Asistencia Integral; A Permanecer en Centros Especializados; A la Comunicación; A la Privacidad; Confidencialidad; A la Intervención de sus Responsables Legales; Proporcionalidad; Única Persecución; A la Excepcionalidad de la Privación de Libertad (CNNA, 2014, Art. 262, par. I, incs. a) – q)).

A su vez se establece que ningún adolescente puede ser procesado o procesada ni sancionado o sancionada por el acto u omisión que, al tiempo de su ocurrencia, no esté previamente definido en la Ley Penal como delito. Respecto al juicio se señala que debe responder al principio de la economía procesal, por el cual se podrán concentrar varias actuaciones en un solo acto. En caso de que la o el adolescente sea declarada o declarado responsable de un hecho punible sólo puede ser sancionada o sancionado con las medidas previstas en el CNNA, prohibiendo cualquier otra medida al margen de la Ley. Finalmente se establece que el Estado debe garantizar la justicia restaurativa, así como la oportuna salida o la liberación del conflicto, de esta manera ya se introduce la Justicia Restaurativa como una de las garantías y derechos en el sistema de justicia penal para adolescentes (CNNA, 2014, Art. 262, par. II al VII).

3.2.4. Tipos de sanciones y medidas

El CNNA (2014) reconoce un amplio bagaje de sanciones o medidas socio-educativas y restaurativas, de éstas las que no implican restricción de la libertad tienen preeminencia ante las privativas de libertad. Para este fin, establece que sean las entidades de atención dependientes de las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales (llamadas actualmente *Servicio Departamental de Gestión Social - SEDEGES* o *Servicio Departamental de Política Sociales – SEDEPOS*) las que deban implementar: los Centros de Orientación; y los Centros de Reintegración Social (CNNA, 2014 Art. 280).

De esta manera, estos Centros deben integrar los programas requeridos para el seguimiento y la aplicación de las diferentes medidas socio-educativas o restaurativas que se sigan en cada caso.

a) Centros de Orientación (Medidas no Privativas de Libertad y Justicia Restaurativa)

Los Centros de Orientación están a cargo de las medidas socio-educativas que se cumplen en libertad o algunas con restricción de libertad (no las privativas de libertad). Estas medidas son descritas en el siguiente cuadro:

Cuadro 9 Tipos de Medidas no privativas de libertad y con restricción de libertad

Tipo de medida Socio-Educativas		Características
En Libertad	Prestación de servicios a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> La prestación de servicios a la comunidad consiste en la realización de tareas concretas y gratuitas de beneficio común para la población, en el tiempo que debiera durar la sanción penal. Las tareas serán acordes con las aptitudes de la persona adolescente, sin perjudicar la actividad normal, estudio o trabajo. La medida socio-educativa será cumplida, exclusivamente en horario diurno, no pudiendo exceder de las tres (3) horas semanales, ni ser inferior de una (1) hora. Podrán cumplirse en días hábiles, sábados, domingos o feriados.
	Libertad asistida	Esta medida consiste en otorgar la libertad a la o el adolescente, obligándose a ésta o éste a someterse, durante el tiempo que debiera durar la sanción, a la supervisión, asistencia y orientación de una persona técnica, debidamente capacitada.
Con restricción de Libertad	Régimen domiciliario	Esta medida consiste en la permanencia de la persona adolescente en la residencia habitual con su madre, padre, guardadora o guardador, tutora o tutor. En caso de imposibilidad o conveniencia, se efectuará en la vivienda de otro familiar o persona idónea, o establecimiento de entidad pública o privada, bajo consentimiento y responsabilidad.

Elaboración Propia. Fuente: (CNNA, 2014, Arts. 326-328)

Para la determinación de la medida a aplicar, el CNNA dispone que las medidas socio-educativas en libertad, serán aplicadas cuando la pena atenuada impuesta a la persona adolescente sea menor a un (1) año, sin perjudicar la actividad normal de estudio o trabajo; y las medidas socio-educativas que se cumplen con restricción de libertad serán aplicadas cuando la pena atenuada impuesta a la persona adolescente esté comprendida entre un (1) año y dos (2) años (CNNA, 2014, Art. 324). A partir de esta previsión, se identifica una contradicción normativa en el mismo CNNA. Esto porque en el artículo 268 se presenta una

pauta para la determinación de la sanción (como se señaló anteriormente al hacer referencia sobre la responsabilidad atenuada en el anterior acápite) y en el 324 se propone otra previsión, sobre esta situación se analizará con mayor detenimiento al hablar de las medidas privativas de libertad.

Asimismo, estos centros deberían hacerse cargo de los mecanismos de Justicia Restaurativa. Se debe tener en claro que la Justicia Restaurativa actúa en dos dimensiones dentro del sistema de justicia penal para adolescentes en Bolivia: por una parte es un enfoque que debe permear integralmente todo el sistema con sus postulados; por otra parte se concretiza en mecanismos específicos, los cuales son procedimientos que acompañan la aplicación de la *remisión*, *las salidas alternativas* y *las medidas socio-educativas*. En ese sentido estos mecanismos pueden aplicarse como medios de desjudicialización del proceso, a través de la remisión, para que sea otra instancia la que contribuya con la resolución del conflicto a través de prácticas como la mediación, que no representa un proceso judicial. Pero también, pueden aplicarse durante el cumplimiento de cualquiera de las medidas o sanciones socio-educativas (privativas o no privativas de libertad).

Debe quedar claro que en los procedimientos de Justicia Restaurativa la víctima, el adolescente, su madre, padre, guardadora o guardador, tutora o tutor, una o varias personas de apoyo, y en su caso, miembros de la comunidad afectada por el delito, participan para la reintegración del adolescente, apoyados por un equipo interdisciplinario facilitador, a fin de reconocer al adolescente como persona integral, constructiva y productiva. Asimismo, a través de estos se busca que la persona adolescente asuma su responsabilidad y contribuir en su formación para el ejercicio de sus habilidades sociales, de sus derechos, procurando la reparación del daño. Para la víctima, la exteriorización de su situación como víctima y alcanzar la superación de las consecuencias de los hechos, con su reparación. Para la comunidad, la participación activa en el proceso de reintegración social tanto de la víctima como del adolescente, y la reducción del impacto social a través de la prevención secundaria. En el siguiente cuadro se describen los mecanismos de Justicia Restaurativa contemplados en el CNNA (2014):

Cuadro 10 Mecanismos de Justicia Restaurativa

Mecanismos de Justicia Restaurativa	Definición
-------------------------------------	------------

Mediación	Es el procedimiento mediante el cual una persona técnica especializada que no tiene facultad de decisión, busca acercar a las partes para establecer un diálogo y comunicación voluntaria sobre el hecho que originó el conflicto penal, y posibilita que la reparación tenga un carácter restaurativo, más allá de la compensación de los daños y de los perjuicios.
Círculos Restaurativos	Estos procuran la participación y el acercamiento de las partes, así como de la familia y la comunidad, para restablecer los vínculos afectados por la comisión del delito.
Programas de Orientación Socio-educativa	Son aquellos programas personalizados e integrales de acompañamiento y seguimiento a las personas adolescentes en el Sistema Penal, que cumplen acuerdos derivados de la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa, sin participación de la víctima.
<i>Elaboración propia. Fuente: CNNA, 2014, Arts. 319-321.</i>	

b) Centros de Reintegración social (Medidas restrictivas y privativas de libertad)

Estos Centros están dirigidos al seguimiento de las medidas restrictivas y privativas de libertad. Sobre éstas, el Art. 324 del CNNA (2014) establece que “las medidas socio-educativas privativas de libertad serán aplicadas cuando la pena atenuada impuesta a la persona adolescente sea superior a dos (2) años”. Si comparamos esta previsión con la contenida en el Art. 268 de la misma norma, se identifica que existe una contradicción normativa, ya que en este último se indica que sólo se aplicaran medidas privativas de libertad a los delitos que tengan prevista una sanción en el Código Penal superior a los 15 años, de los cuales si se considera la atenuación de la pena de una (1) quinta parte de la prevista la ley penal, tenemos que a partir de 3 años en adelante recién se podría ordenar una sanción privativa de libertad. Sin embargo, de acuerdo al Art. 324, un adolescente que tenga una sanción de dos años y medio ya podría ser sancionado con privación de libertad. Esta congruencia deberá ser atendida por el Órgano Legislativo o el Judicial, debiendo considerar el principio *In dubio Pro Reo* del Derecho Penal, en el que se postula que en caso de duda o conflicto normativo, debe prevalecer la norma más favorable para el imputado.

Respecto a los tipos de medidas o sanciones socio-educativas que deben hacerse el seguimiento en los Centros de Reintegración Social son:

Cuadro 11 de Medidas restrictivas y privativas de libertad

Tipo de medida Socio-Educativas		Características
Con	Régimen en Tiempo Libre	Esta medida consiste en la permanencia

restricción de Libertad		de la persona adolescente en un centro especializado en los días feriados y de fines de semana, en los que no tenga actividad normal de estudio o trabajo.
	Régimen Semi-Abierto	Esta medida consiste en la incorporación de la persona adolescente, por el tiempo que dure la sanción en un centro especializado del cual sólo podrá salir para realizar actividades de estudio, formativas, laborales, deporte y cultura, establecidas en el plan individual de ejecución de la medida.
Con privación de Libertad	Régimen de Internamiento	Esta medida consiste en la privación de libertad de la persona adolescente en el tiempo en el que debiera durar la sanción y se cumplirá en régimen de cerrado en un centro especializado.

Elaboración Propia. Fuente: (CNNA, 2014, Arts. 329-331)

Se reitera que estas medidas son consideradas de aplicación de *ultima ratio*, es decir, deberían constituir la excepción a la regla que son la aplicación preferente de las medidas no privativas de libertad. A su vez, el CNNA (2014) establece que estos centros deben cumplir con los siguientes objetivos:

- Desarrollar el proyecto educativo general del centro y los planes educativos individualizados, así como orientar su incorporación a la educación formal o alternativa;
- Realizar actividades educativas, ocupacionales, terapéuticas, lúdicas, culturales y recreativas, individuales y grupales; y
- Brindar atención médica, psicológica, odontológica y farmacéutica, así como la vestimenta y alimentación necesaria y adecuada (CNNA, 2014, Art. 334)

Con este fin, además de los derechos generales para todo y toda adolescente en conflicto con la Ley, el CNNA reconoce un amplio catálogo de derechos de las y los adolescentes privados de libertad, en los Arts. 341 y 342. Estos derechos versan fundamentalmente respecto al derecho a la familia, a la comunicación, a la salud, a la integridad física y psicológica, a la educación, a la privacidad y la información.

c) Reglas de Conducta y Plan Individual de Ejecución de Medida

Además de todas estas medidas, el CNNA (2014) prevé la posibilidad de la aplicación de una Regla de conducta que se ejecute exclusivamente o con carácter complementario a cualquiera de las medidas socio-educativas descritas. Entre las reglas de conducta contempladas están:

- Establecerse en un lugar de residencia determinado;
- Informar sobre su residencia, y en su caso, el traslado de domicilio;
- Inscribirse y asistir a un centro de educación formal o adquirir trabajo;
- Prohibición de relacionarse con determinadas personas;
- Prohibición de concurrir a determinados lugares;
- Prohibición de consumir bebidas alcohólicas, estupefacientes o psicotrópicos; y
- Recibir instrucción especial, terapia o tratamiento (CNNA, 2014, Art. 323).

Ahora bien, para el cumplimiento y ejecución de cualquier de estas medidas o sanciones socio-educativas el CNNA establece que se debe contar con un Plan Individual de Ejecución de Medida (PIEM), en el que, diferenciado para cada caso, se haga constar cual es el objetivo de la intervención y el seguimiento correspondiente de la medida. En ese sentido, se señala que el PIEM debe ser formulado por el equipo interdisciplinario de la Instancia Técnica Departamental de Política Social, con la participación de la y el adolescente. El mismo debe estar basado en el estudio de los factores y carencias que incidieron en la conducta del o la adolescente y establecerá metas concretas, estrategias idóneas y plazos para cumplirlas (CNNA, 2014, Art. 344). Este Plan, establece el CNNA, debe estar formulado a más tardar 30 días después de que este ejecutoriada la sentencia del adolescente.

Finalmente, el CNNA prescribe que si durante la ejecución de la medida socio-educativa en privación de libertad, la persona cumple los dieciocho (18) años de edad, el equipo interdisciplinario del centro de reintegración social debe valorar la situación y el cumplimiento del plan individual de ejecución de medida, pudiendo recomendar a la Jueza o al Juez disponer que la o el joven permanezca en el centro con valoraciones periódicas, en un ambiente separado de los demás adolescentes o sea trasladado a un Recinto Penitenciario separado de los adultos.

3.2.5. Procedimiento en justicia penal para adolescentes

Uno de los avances en relación al anterior CNNA (1999) es que el actual establece claramente el procedimiento en materia de justicia penal para adolescentes. A diferencia del Código abrogado en el que ante los amplios vacíos procesales se debería recurrir al procedimiento ordinario penal, en este se establecen con mayor claridad las etapas procesales, los plazos y

los diferentes roles que las instancias deben asumir. Sin embargo, esta parte todavía está sujeta a una mayor complementación que el Reglamento al CNNA (2014) debe realizar.

Con carácter general se establece que “la acción penal contra persona adolescente es pública, sin diferenciar si se trata de delitos de acción privada o pública” (CNNA, 2014, Art. 283). Así, a diferencia del procedimiento ordinario penal, en el que los delitos de acción privada (como delitos contra el honor, etc.) no son procesados a través del Ministerio Público, sino mediante una demanda particular. En materia de JPJ, todos los casos de ACL, son conocidos por el Fiscal de materia, que deberá estar especializado en el sistema de justicia penal para adolescentes.

Respecto a la prescripción de los delitos cometidos por adolescentes, se establece que la acción penal contra la persona adolescente prescribe:

- En tres (3) años, para los delitos que tengan señalada una pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea de diez (10) o más años;
- En dos (2) años, para los demás delitos que sean sancionados con penas privativas de libertad; y
- En seis (6) meses para los delitos sancionados con penas no privativas de libertad (CNNA, 2014, Art. 284).

Ahora bien, respecto a las etapas procesales se identifican 4:

- La etapa preliminar
- La etapa preparatorio
- El juicio oral y recursos
- La ejecución y seguimiento de la medida

Un aspecto que llama la atención es el tiempo de duración del proceso penal para adolescentes. Ya que se establece que la duración del proceso jurisdiccional desde la denuncia hasta la sentencia ejecutoriada dictada por la Jueza o el Juez Público en materia de Niñez y Adolescencia, no deberá exceder de ocho meses (CNNA, 2014, Art. 264). Comparando con el anterior Código de 1999, se observa que el plazo anterior era de 60 días. Al respecto, en una investigación realizada el 2010 se observa que la mayoría de los procesos no llegaban a cumplir esta previsión, tendiendo una duración promedio de 3 a 4 meses (DNI-Bolivia, 2012). Sin embargo, la nueva previsión de 8 meses es excesiva, considerando que uno de los principios básicos en materia de JPJ es el de máxima celeridad.

En sí, estas cuatro etapas conforman el procedimiento penal para adolescentes, las mismas están descritas gráficamente en el ANEXO 3. A continuación se aborda con carácter general cada una de estas etapas.¹⁷

a) Etapa preliminar

Esta es la primera etapa y comienza bajo dos supuestos: una denuncia ante la autoridad competente (fiscal o policía) o en flagrancia del o la adolescente. Así, en caso de que se presente una denuncia contra un adolescente, el fiscal de materia debe realizar la diligencias previas para la averiguación preliminar de la posible comisión del delito y participación del adolescente. En caso de identificarse que existen suficientes indicios de responsabilidad, el fiscal imputa formalmente ante el Juez de materia de niñez y adolescencia, caso contrario puede rechazar o desestimar la denuncia.

Ahora bien, en caso de que el adolescente sea detenido en flagrancia, la autoridad policial que la o le haya aprehendido, debe comunicar esta situación a la o el Fiscal mediante informe circunstanciado en el término de ocho (8) horas, y remitirlo a disposición del Ministerio Público. La o el Fiscal debe informar a la Jueza o al Juez en el plazo de veinticuatro (24) horas y presentar su imputación a fin que se decida su situación procesal. Asimismo, se establece la obligación de comunicar inmediatamente a la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, Defensa Pública o abogada o abogado particular, y, si fuere posible, a su madre, padre, guardadora o guardador, tutora o tutor (CNNA, 2014, Art. 287, par. II).

b) Etapa preparatoria

Esta etapa corresponde a la investigación formal del proceso y se inicia con la Imputación Formal del Fiscal. En ese sentido, cuando la o el Fiscal considere que existen indicios suficientes sobre la existencia del hecho y la participación de la persona adolescente en el Sistema Penal, mediante resolución fundamentada debe imputar por el delito cometido y solicitar a la Jueza o al Juez resuelva la situación procesal y aplique las medidas cautelares que correspondan, a fin de asegurar su presencia en el proceso penal.

Las medidas cautelares que puede solicitar el Fiscal son:

- Obligación de presentarse ante la Jueza o Juez, con la periodicidad que esta autoridad determine;

¹⁷ Si se desea ver con más detalle se recomienda la lectura del Anexo 3 sobre Rutas críticas procesales elaboradas por la consultora del Ministerio De Justicia (documento aún no publicado), en el que se observa tanto los plazos como los actores que intervienen en cada actuado procesal

-
- La obligación de someterse al cuidado de una persona de comprobada responsabilidad, que no tenga antecedentes penales;
 - Abstenerse de concurrir a determinados lugares o reunirse con determinadas personas;
 - Abstenerse de comunicarse con determinadas personas, siempre que no afecte su derecho a la defensa
 - Arraigo;
 - La obligación de permanecer en su propio domicilio, con el cuidado de su madre, padre, guardadora o guardador, tutora o tutor; y
 - Detención preventiva (CNNA, 2014, Art. 288).

Se debe resaltar que la Detención Preventiva sólo debe ser aplicada como último recurso. A su vez esta no puede ser superior a los 45 días sin que se haya dictado sentencia y sólo en caso de pluralidad de personas adolescentes imputadas se puede ampliar a 90 días.

De acuerdo al CNNA (2014), la etapa investigativa o preparatoria a cargo de la o el Fiscal, no debe ser mayor a los cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la presentación de la denuncia en sede policial o fiscal. En caso de pluralidad de personas adolescentes imputadas el plazo máximo de la etapa investigativa no debe exceder de los noventa (90) días (Art. 293).

Esta etapa puede concluir a través de diferentes vías, entre las que están:

- Aplicación de la remisión, acompañada de mecanismos de justicia restaurativa. A través de este medio, se desjudicializa el proceso y se remite al Centro de Orientación para que se apliquen alguno de los mecanismo de justicia restaurativa.
- Aplicación de la salida alternativa, acompañada de mecanismos de justicia restaurativa. La conciliación judicial constituye una de las salidas alternativas.
- Acusación formal, para que se eleve a juicio oral el proceso;
- Sobreseimiento, este se da cuando: Resulte evidente que el hecho no existió; El hecho no constituya delito; La persona adolescente con responsabilidad penal no participó en el hecho; o Los fundamentos de prueba no son suficientes para fundamentar la acusación.
- Terminación anticipada del proceso. Esta forma conclusiva de la etapa preparatoria implica que reunidos los elementos de convicción suficientes para sustentar una acusación, así como en casos de flagrancia, la o el Fiscal a petición de la persona adolescente con responsabilidad penal y de su abogada o abogado, solicita a la Jueza o al Juez, en su requerimiento conclusivo, la aplicación de la terminación anticipada del proceso, con base en el reconocimiento voluntario de la participación en el hecho y el consentimiento de someterse a la tramitación anticipada bajo una medida socio-educativa atenuada (CNNA, 2014, Arts. 297 – 308).

c) Juicio oral y recursos

Esta etapa inicia con la Acusación Formal del Fiscal y la radicatoria de la causa ante el Juez y Jueza pública de niñez y adolescencia. En el CNNA (2014) se establecen plazos procesales para cada actuado previo al juicio y se señala que una vez iniciado el mismo se realizará sin interrupción todos los días hábiles hasta que se dicte la sentencia, debiendo en caso necesario habilitarse horas extraordinarias hasta finalizarlo en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, que podrán ser ampliados por un período similar por razones debidamente fundamentadas (CNNA, 2014, Art. 311).

Respecto a la Sentencia se establece que “la Jueza o el Juez dictará sentencia absolutoria o condenatoria y aplicará, en su caso, las medidas socio-educativas establecidas” (CNNA, 2014, Art. 312). De esta manera queda claro que la única autoridad competente para ordenar la aplicación de una medida socio-educativa es el o la Juez. A su vez, se prevé que no se podrá aplicar una medida socio-educativa por un hecho distinto e incongruente al atribuido en la acusación y que en caso de que la persona adolescente se encuentre detenida preventivamente, de pronunciarse su absolución, será puesto en libertad en forma inmediata.

Finalmente se estipula los diferentes recursos, que son: el de reposición, procedente para las providencias de mero trámite, es resuelto por el mismo juez que las dicto; el de apelación incidental, es sobre resoluciones que sin tratarse de la sentencia deciden sobre situaciones sustanciales del proceso, como las medidas cautelares, también son tratadas por el mismo juez que las dicto; la apelación de la sentencia que es interpuesto por inobservancia o errónea aplicación de la Ley, este es resuelto por el tribunal de alzada (Tribunal Departamental de Justicia).

Un aspecto que se debe tener en cuenta es que la apelación de la sentencia sólo se la reconoce hasta segunda instancia, es decir, hasta el Tribunal Departamental de Justicia. No estando previsto así el Recurso de Casación ante el Tribunal Supremo de Justicia. Por otro lado, llama la atención de la previsión del Recurso de Revisión extraordinaria de la sentencia, a través de la cual se puede revisar una sentencia condenatoria ante diferentes circunstancias como: el descubrimiento de hechos nuevos, preexistentes o existan elementos de prueba que demuestren que el hecho no fue cometido, que el condenado no fue autor o partícipe de la comisión del delito, o que el hecho no sea punible, entre otras. Sin embargo, se deberá interpretar que este recurso procesal también es aplicable en materia de justicia penal juvenil.

d) Ejecución de la medida

Una vez ejecutoriada la sentencia se inicia la última etapa que corresponde al control de la ejecución de la medida socio-educativa. En ese sentido se establece que la Jueza o el Juez en ejercicio de la competencia de control de ejecución de las medidas socio-educativas impuestas a la y el adolescente, tiene las siguientes atribuciones:

- Vigilar que se cumplan las medidas, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia que las ordena;
- Velar por que no se vulneren los derechos de la y el adolescente durante el cumplimiento de las medidas, especialmente en el caso de las privativas de libertad;
- Realizar inspecciones periódicamente a los centros especializados para supervisar la situación y condiciones sociales y jurídicas de las personas adolescentes;
- Velar por el cumplimiento estricto del plan individual de ejecución de medidas; y
- Revisar y evaluar cada seis meses las medidas, para modificarlas o sustituirlas si no cumplen los objetivos para los que fueron impuestas, o por ser contrarias al proceso de desarrollo de la y el adolescente (CNNA, 2014, Art. 346).

De esta manera se observa que él o la Jueza tiene la atribución de revisar y modificar la medida impuesta conforme al proceso del adolescente en conflicto con la Ley. Se debe tener en cuenta que en materia penal ordinaria esta revisión sólo procede ante solicitud expresa del sentenciado, pero en el sistema de justicia penal para adolescentes esta revisión debe realizarse de oficio por el Juez a cargo.

4. Conclusiones Previas

Existe un amplio marco normativo, tanto internacional como nacional destinado a establecer y regular el sistema de justicia penal especializado para adolescentes en Bolivia. A su vez, la CPE reconoce los derechos de la niñez y adolescencia y sienta las bases fundamentales para la protección de los derechos de esta población. Por otra parte, el CNNA aprobado el año 2014 representa un significativo avance en la materia, considerando la superación de los eufemismos contenidos en la anterior legislación y la introducción del enfoque restaurativo como eje central del Sistema Penal para Adolescentes.

Se puede sostener que a nivel normativo se cuenta con un soporte que responde a los estándares internacionales de Derechos Humanos en materia de JPJ y que logra aterrizar en mecanismos legales que permiten la aplicación de medidas no privativas de libertad y de Justicia Restaurativa.

Sin embargo, todavía se presentan algunas contradicciones legales en el CNNA (2014), como en los parámetros para el establecimiento de las medidas socioeducativas, que deberán ser revisados en la redacción del Reglamento del Código. De todas formas, al representar este cuerpo jurídico una tradición legislativa de larga data de esta materia, se observa que hay importantes avances y el reto es traducir estas previsiones legales en políticas concretas, en programas y prácticas reales.

CAPÍTULO III

Soporte Institucional de la Justicia Penal Juvenil en Bolivia

Ya se presentó el contexto regional y nacional en relación a la justicia penal juvenil y el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia. A su vez se realizó un abordaje a la normativa vigente en Bolivia que regula el Sistema de Justicia Penal para Adolescentes. En el presente capítulo, sobre la base de lo descrito anteriormente, se analiza cuál es la situación institucional en esta materia en el país.

Queda claro que a nivel formal se cuenta con un conjunto de instituciones responsables del sistema de justicia penal para adolescentes. Sin embargo, muchas de las instituciones no cuentan en la práctica con medios idóneos para cumplir con sus competencias y atribuciones. En ese sentido, a continuación se analiza la situación de cada una de las instancias que conforman este sistema, a partir de las previsiones legales y de entrevistas realizadas a los responsables o representantes institucionales de éstas. A su vez se considera las instituciones que actúan con carácter nacional y las que tienen competencias a nivel de las distintas entidades territoriales autónomas. Para finalmente presentar algunos otros actores que si bien no forman parte del aparato estatal, si trabajan en Justicia Penal Juvenil en Bolivia.

1. Soporte institucional Nacional

Como ya se presentó, el CNNA (2014) regula el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes y para esto establece un conjunto de instituciones responsables del movimiento de este sistema. Así, se identifican las que dependen del nivel central de gobierno que cuentan con atribuciones a nivel nacional en esta materia. Las mismas son analizadas a continuación.

1.1. Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia es la cabeza de sector de todo el Sistema Plurinacional Integral de Niñez y Adolescencia. A su vez esta instancia tiene la rectoría en materia de Justicia Penal Juvenil, en lo que se refiere a:

-
- Formulación y coordinación del desarrollo de planes, políticas, programas, proyectos, normas, instrumentos de actuación, servicios e instancias integrales, lineamientos generales de prevención, atención, promoción y defensa integral, así como supervisión de su implementación;
 - Elaboración de diagnósticos regionales y establecimiento de lineamientos para la implementación de las medidas socio-educativas, así como de programas y servicios destinados a la materialización de la justicia restaurativa;
 - Supervisión y Control de los Centros Especializados para el cumplimiento de las medidas socio-educativas y restaurativas;
 - Identificación de las necesidades del Sistema para implementar acciones y programas destinados a suplirlas; y
 - Realización de evaluaciones periódicas del funcionamiento del Sistema (CNNA, 2014, Art. 272).

A partir de esta previsión, se observa que el Ministerio de Justicia es el responsable de la coordinación y la formulación de políticas y programas que permitan un adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes. A su vez, esta instancia debería contar con un sistema de información permanente que permita la realización de diagnósticos y evaluaciones del sistema, así como la supervisión y monitoreo de los centros y programas que se realicen en esta materia.

En ese sentido, actualmente el Ministerio de Justicia está estructurado así: Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO), responsable del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; y Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales (VJDF), responsable del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes. Al respecto la servidora pública del VJDF a cargo de esta área sostiene que esta instancia está impulsando la coordinación “de planes y proyectos, instrumentos de actuación y todas las acciones necesarias para elaborar programas y planes de acción para las Gobernaciones, que sienten las guías para que se desarrolle este sistema” (Yana Rojas, Técnica del VJDF, 20/02/2015).

Ahora bien, el CNNA (2014) establece que para el cumplimiento de estas atribuciones el Ministerio de Justicia debe contar con una Instancia Técnica. En ese sentido, es el VJDF el que debe establecer esta instancia. Al respecto se señala que “No se ha pensado en una Unidad o Instancia especializada que vea solamente el tema de Justicia Penal Juvenil, pero si se va a ver que haya más apoyo por los otros profesionales en este tema” (Yana Rojas, Técnica del VJDF, 20/02/2015). De esta manera se identifica que el Viceministerio no tiene previsto aún la institucionalización de una unidad o instancia técnica exclusiva para esta materia, por lo menos hasta que salga el reglamento del CNNA se informó. En este escenario, actualmente

sólo se cuenta con una persona técnica responsable de esta fundamental atribución, aunque si existe la voluntad política de que esta área cuente con mayor apoyo de recursos humanos.

Respecto a los recursos económicos se sostiene que aún se está a la espera de que se apruebe el Reglamento al CNNA para poder hacer una previsión presupuestaria más específica. De todas maneras, se debe tener en cuenta que algunas acciones que se impulsan desde estos Viceministerios son con el apoyo financiero de organismos internacionales como UNICEF. Así, el desarrollo del Protocolo de Atención de casos de Adolescentes con responsabilidad penal, el estudio de Costo-Beneficio de la privación de libertad y el Diagnóstico sobre Justicia Penal Juvenil – 2013, entre otras acciones realizadas a través del VJDF fueron ejecutadas con el apoyo del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia.

1.2. Juzgado público de materia de niñez y adolescencia

Respecto a la autoridad jurisdiccional responsable del procesamiento de ACL, es la Jueza o Juez Público en materia de Niñez y Adolescencia. En ese sentido el CNNA (2014) establece que corresponde a esta instancia “el conocimiento exclusivo de todos los casos en los que se atribuya a la persona adolescente mayor de catorce (14) años y menor de dieciocho (18) años de edad, la comisión de un hecho delictivo, así como la ejecución y control de sus decisiones” (Art. 273). A su vez, establece las siguientes atribuciones:

- Ejercer el control de la investigación;
- Velar por el respeto de los derechos y garantías de las partes;
- Promover la conciliación, siempre que sea procedente;
- Promover y ordenar el acompañamiento de mecanismos de justicia restaurativa;
- Disponer las medidas cautelares que correspondan;
- Emitir mandamientos;
- Conocer y sustanciar excepciones o incidentes;
- Dirigir la preparación del juicio oral, conocer su substanciación y dictar sentencia;
- Ejecutar las sentencias absolutorias;
- Ejercer el control del cumplimiento de las medidas socio-educativas;
- Resolver por medio de providencias o autos, los asuntos que sean de su conocimiento; y
- Conocer la sustanciación y resolución para la reparación del daño, cuando se haya dictado sentencia sancionatoria.

De esta manera se identifica que esta instancia cumple un rol fundamental en lo concerniente al respeto al derecho al debido proceso, porque constituye la autoridad responsable de cumplir con la garantía de seguridad y legalidad. Este órgano jurisdiccional está dedicado a conocer los casos de los adolescentes con responsabilidad penal de 14 a 18 años edad, siendo

los mayores de esta edad juzgados a través del procedimiento penal ordinario ante jueces de instrucción y tribunal de sentencia.

Se debe tener en cuenta que en el caso de justicia penal para adolescentes, la autoridad jurisdiccional cumple las atribuciones que en el sistema garantista acusatorio penal ordinario están divididas en tres instancias, es decir Juez de Instrucción, Tribunal de Sentencia y Juez de Ejecución Penal. En ese sentido, el juez público de niñez y adolescencia se hace cargo tanto de la etapa investigativa, la de juicio oral y de la ejecución de la sentencia. Esta situación puede configurarse en una sobrecarga procesal, considerando sobre todo que estos jueces no sólo conocen materia de justicia penal juvenil, sino que también los casos de protección de la niñez y adolescencia y materia de adopciones. Por tal razón, una de las propuestas en el momento de la reformulación del CNNA era que se creen juzgados especializados en justicia penal juvenil. Sin embargo, la propuesta no prosperó bajo la respuesta de que no existen suficientes recursos económicos para implementar esta clase de juzgados.

Ciertamente, este escenario representa una debilidad en torno a la celeridad y especialización en materia de justicia penal para adolescentes. Así en una investigación se muestra que el año 2012 un promedio del 50% de las casusas conocidas por estos juzgados eran “pendientes” (VJDF; UNICEF, 2013, pág. 110).

De acuerdo al anuario judicial 2013 del órgano judicial en todo el territorio Boliviano existen 15 juzgados de Niñez y Adolescencia, los cuales están distribuidos como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro 12 Número de juzgados de niñez y adolescencia por ciudad

Ciudad	Número de Servidores		
	Jueces	Otros Funcionarios	Total
Sucre	1	4	5
La Paz	2	8	10
El Alto	1	4	5
Cochabamba	2	8	10
Oruro	1	4	5
Potosí	2	8	10
Tarija	1	4	5
Santa Cruz	3	12	15
Trinidad	1	4	5

Cobija	1	4	5
TOTAL	15	60	75

Elaboración Propia. **Fuente:** Anuario Judicial, Consejo de la Magistratura , 2014

Un aspecto a tener en cuenta es que los Juzgados de Niñez y Adolescencia deben contar con el apoyo de un equipo interdisciplinario, que de acuerdo al CNNA (2014) está conformado por profesionales en trabajo social y psicología (Art. 203). Ahora bien, respecto a la formación especializada en justicia penal para adolescentes de estos profesionales, incluyendo al o la jueza, en las entrevistas se sostuvo:

En realidad especialidad que existe en justicia penal juvenil no hay. Ni siquiera para los jueces, nunca ha habido un Diplomado, ni nada. Hace poco hubo una convocatoria de jueces de niñez y adolescencia, en la que se exigía la especialidad de justicia penal juvenil, pero no se ha realizado porque no había nadie con la especialidad. Ni siquiera se han realizado mayores cursos de la nueva ley 538. Honestamente los jueces estamos estudiando el CNNA y coordinando entre las 3 jueces que hay, para poder aplicar y tener una misma práctica. Pero como dice el mismo CNNA, que la escuela de jueces y el ministerio de justicia debería capacitarnos para implementar la Ley, en realidad no hay ningún tipo de curso (Silvia Melgarejo, Juez de Niñez y Adolescencia, 17/03/2015).

En ese sentido, se identifica que esta instancia no cuenta con las condiciones suficientes para ejercer cabalmente sus atribuciones, considerando que además de conocer una amplitud de temas de niñez y adolescencia, no cuenta con la especialización en la materia de Justicia Penal Juvenil.

1.3. Ministerio Público

El Ministerio Público es una institución constitucional, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales. En ese sentido, de acuerdo a la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) establece que “tiene por finalidad defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad, ejercer la acción penal pública e interponer otras acciones; en el marco establecido por la Constitución Política del Estado, los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos, y las leyes. Tiene autonomía funcional, administrativa y financiera” (LOMP, 2012, Art. 3).

En ese sentido, el Ministerio Público, que tiene como sujeto de acción principal a los Fiscales, es la instancia que realiza la dirección funcional de la investigación de las denuncias penales de acción pública bajo la supervisión de la autoridad jurisdiccional. En ese sentido, el CNNA al referirse a las atribuciones de esta instancia en relación a la justicia penal para adolescentes establece que además de las descritas en la LOMP son:

-
- Promover y requerir la desjudicialización, siempre que fuera procedente; revisar y hacer el seguimiento al cumplimiento de los mecanismos de justicia restaurativa que la acompañen;
 - Promover y requerir la aplicación de salidas alternativas; revisar y hacer el seguimiento al cumplimiento de los mecanismos de justicia restaurativa que las acompañen (CNNA, 2014, Art. 275).

De esta manera se observa que además de la amplia consideración de atribuciones del Ministerio Público en su Ley Orgánica -que giran en torno a la representación de la sociedad para la investigación y averiguación de la verdad de los hechos que pueden ser calificados como delitos de orden público-, en materia de adolescentes en conflicto con la Ley tienen que priorizar acciones tales como la desjudicialización de los procesos y la aplicación de salidas alternativas, siempre en el marco de la justicia restaurativa.

Una característica en Justicia Penal para Adolescentes, es que a diferencia del accionar de la fiscalía en procesos de adultos –en los que sólo intervienen en delitos de acción pública-, en casos de ACL el o la fiscal debe actuar en todos los delitos que se les pueda atribuir. Es decir sean de carácter público o privado. Esto bajo el entendido de que el Ministerio Público debería actuar con un equipo especializado en esta materia y se constituya en un actor fundamental para promover los mecanismos de Justicia Restaurativa durante el proceso judicial o incluso en la desjudicialización del caso.

Respecto a esta demanda de una Unidad Especializada, el Fiscal Departamental de Cochabamba sostuvo que:

Dentro del Plan de acción, la Escuela de Fiscales está priorizando estas temáticas y por supuesto en este proceso hay ejes temáticos transversales como el tema: agresiones a las mujeres, trata y tráfico y obviamente, el comportamiento delictual de adolescentes, es una tarea que está ya en marcha para su implementación. Nosotros tenemos en Cochabamba 81 fiscales, estamos hablando de 81 fiscales para un aproximado de 2 millones de habitantes. Y también hay que considerar que Cochabamba lamentablemente se ha constituido en el escenario donde se concentra casi el 70% del nivel nacional del comportamiento delictual de agresiones sexuales y físicas, hacia mujeres y niños, y también el comportamiento delictual de este grupo de adolescentes, por tal razón se nos hace imposible contar con un fiscal exclusivo para esta materia porque existe una gran saturación procesal que demanda que atiendan otros casos más de niñez y adolescencia. Pero, si se está impulsando estas acciones para la capacitación (Freddy Torrico, Fiscal Departamental de Cbba., 19/03/2015).

A partir de estas declaraciones se identifica que las condiciones institucionales no permiten aún el establecimiento de estas Unidades especializadas en Justicia Penal Juvenil, sin embargo si se ha estado avanzando en la capacitación en esta área. Ahora bien, en el año 2014

la Fiscalía General del Estado elaboró un Plan para la implementación de estas Unidades Especializadas con apoyo del Fondo de las Naciones Unidas y se tiene previsto que en el año 2016 ya se puedan comenzar a institucionalizar. Esta práctica significaría un avance considerable en el sistema, porque como se evidencia este actor es fundamental para poder promover efectivamente un enfoque restaurativo en los procesos de adolescentes en conflicto con la Ley.

1.4. Policía Nacional

Uno de los avances más significativos en el nuevo CNNA (2014) es la previsión normativa respecto al accionar de la Policía, ya que en el anterior Código esta ausencia representaba una falta importante en relación a la regulación al actuar de esta instancia que mantiene un gran contacto con las y los adolescentes en conflicto con la Ley, tanto desde la detención del adolescentes hasta en el cumplimiento de su sanción o medida.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Policía, esta es “una institución fundamental del Estado que cumple funciones de carácter público, esencialmente preventivas y de auxilio, fundada en los valores sociales de seguridad, paz, justicia y preservación del ordenamiento jurídico que en forma regular y continua, asegura el normal desenvolvimiento de todas las actividades de la sociedad” (LOP, 1985, Art. 1). En ese sentido, esta instancia es la responsable de procurar el orden social, en el marco de los preceptos constitucionales y de los Derechos Humanos.

A su vez, el CNNA (2014) en relación a la justicia penal para adolescentes establece que la Policía Boliviana está sujeta a las siguientes reglas de actuación:

- En casos de comisión de delitos en los que puedan estar involucradas personas menores de catorce (14) años de edad, deberá remitir a la autoridad judicial competente e informar de la intervención a la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y al Ministerio Público, acerca de los hechos, circunstancias y actuaciones, bajo reserva, evitando toda forma de violencia física o psicológica;
- Para mantener el orden público o para preservar la seguridad ciudadana, cuidar que las personas menores de dieciocho (18) años de edad que puedan ser afectadas o involucradas reciban un trato adecuado, informando a la autoridad judicial competente y Defensoría de la Niñez y Adolescencia en el acto, y si fuera posible, a su madre, padre, guardadora o guardador, tutora o tutor;
- La Policía Boliviana contará con las investigadoras y los investigadores especializados que conforme el Ministerio Público (CNNA, 2014, Art. 276, par. I).

De esta manera se presentan una directrices para el accionar de la policía, que no son lo suficientemente amplias, pero si sirven de guía para que en el Reglamento del CNNA se profundice sobre su actuación. Se debe tener en cuenta que la norma exige que se cuenta con personal policial especializado en esta materia, al igual que en gran parte de las instancias que forman el sistema, sin embargo esta previsión todavía no está puesta en práctica. A su vez, se hace hincapié en el deber de coordinar con la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y otras instancias de protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Así, se establece que:

La Policía Boliviana, deberá instituir la implementación de protocolos de actuación especializados para la prevención, atención y protección y coordinar con las Instancias Técnicas Departamentales de Política Social, con las Defensorías de Niñez y Adolescencia de los Gobiernos Autónomos Municipales y demás entidades públicas y privadas que desarrollen actividades en prevención, atención y protección (CNNA, 2014, Art. 276, par. II).

El establecimiento de los protocolos especializados de actuación es una de las tareas que se tienen por delante. Hasta el momento se ha propuesto un Protocolo de atención con carácter general en Justicia Penal para Adolescentes desde el Ministerio de Justicia, ahora corresponde la elaboración de protocolos especializados de cada institución, que en el caso de la policía deben ser elaborados en coordinación con la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales.

La previsión de una regulación en el accionar de la policía en el nuevo CNNA, como se sostuvo, es un aspecto importante, ya que ante vacío normativo en la anterior legislación, se presentaban diferentes vulneraciones a los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la Ley. Así, un estudio del 2010 se muestra que el 49% de los adolescentes varones habían sido agredidos por la policía en el momento de la detención y el 62% en el caso de las adolescentes mujeres fueron víctimas de este tipo de violencia (DNI-Bolivia, 2012, pág. 49 y 50). En la misma línea, el Ministerio de Justicia en un estudio realizado el 2013 se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 13 ¿Quién lo insultó, golpeo o humillo en el momento de la detención?

SEXO	QUIEN LO GOLPEO, INSULTO o HUMILLO	JURISDICCIÓN				Total	%
		Niñez y adolescencia	%	Ordinaria Penal	%		
Masculino	Familiar de la víctima	12	12%	7	6%	19	9%
	Policía	45	44%	47	40%	92	42%
	Comunarios o pueblo en general	3	3%	11	9%	14	6%

	N/S - N/R	15	15%	9	8%	24	11%
	Ninguno	27	26%	44	37%	71	32%
	Total	102	100%	118	100%	220	100%
Femenino	Familiar de la víctima	1	10%	2	15%	3	13%
	Policía	5	50%	7	54%	12	52%
	N/S - N/R	2	20%	1	8%	3	13%
	Ninguno	2	20%	3	23%	5	22%
	Total	10	100%	13	100%	23	100%

Elaboración: Ministerio de Justicia. Fuente: Balance Normativo y Diagnóstico situacional del sistema de justicia penal para adolescentes, Ministerio de Justicia y UNICEF; 2014.

Estos datos corroboran el primer estudio, en el que en ambos casos más del 50% de las y los adolescentes que son víctimas de violencia en el momento de la detención, es por parte de la instancia policial. En ese sentido, contar con protocolos de actuación y además con programas de capacitación y especialización de la policía, es una de las tareas fundamentales para el desarrollo de un sistema de justicia penal para adolescentes en el marco de los Derechos Humanos.

1.5. Defensa Pública (DP)

Uno de los actores nuevos que con el CNNA (2014) ingresa al Sistema de Justicia Penal para Adolescentes es Defensa Pública. De acuerdo a la Ley del Servicio Plurinacional de Defensa Pública (LSPDP) se entiende que se crea “el Servicio Plurinacional de Defensa Pública, bajo tuición del Ministerio de Justicia, como institución descentralizada encargada del régimen de defensa penal pública de las personas denunciadas, imputadas o procesadas penalmente” (LSPDP, 2013, Art. 1). En ese sentido, esta instancia otorga un servicio del Estado consagrando el derecho a la defensa como un derecho fundamental y como la expresión de justicia, basado en los principios, garantías, valores, fundado en la pluralidad y pluralismo jurídico, en el marco del derecho al Debido Proceso.

También se establece que este servicio comprende la garantía a la inviolabilidad del derecho de defensa y el acceso a una justicia plural, pronta, oportuna y gratuita, proporcionando la asistencia jurídica y defensa penal técnica estatal a toda persona denunciada, imputada o procesada *carente de recursos económicos y a quienes no designen abogada o abogado para su defensa*. En ese sentido, se entiende que toda persona que no cuente con un abogado particular puede acudir a Defensa Pública para ejercer su derecho a la defensa de manera gratuita. Además, se establece que “las personas adultas mayores y

menores de dieciocho (18) años de edad, tendrán acceso directo al Servicio” (LSPDP, 2013, Art. 3, num. 4).

Respecto al acceso directo a este servicio de las personas adulto mayores y los adolescentes, significa que Defensa Pública puede actuar en estos casos, independientemente de la situación económica de estas personas, siempre y cuando no hayan asumido defensa particular. Al respecto, el Director Nacional de Defensa Pública señala que “En el caso, por ejemplo, de un adolescente de 15 años, este puede contar con *abogado particular o con defensa pública*, porque es incompatible ambas defensas” (David Tezanos, Director Nacional de Defensa Pública, 20/02/2015).

Respecto al CNNA (2014), ya se señaló que el Art. 260 establece como parte del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes a Defensa Pública. Sin embargo, no se realiza un mayor desarrollo normativo en relación a su accionar en el Sistema. Solamente se llega a señalar que “La persona adolescente con responsabilidad penal, deberá ser asistida por una abogada o un abogado privado o del Estado, y por el equipo interdisciplinario de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia” (CNNA, 2014, Art. 274). Bajo esta prescripción se aclara en alguna medida que la Defensa Pública actuara en ausencia de la defensa privada, al utilizar la conjunción “o” que es excluyente.

Además de esta previsión, no se logra identificar otra en el CNNA (2014) en relación a DP, aspecto que deberá ser subsanado en el Reglamento, especialmente en relación a la coordinación de esta instancia con la Defensoría de la Niñez y Adolescencia (DNA), que en la anterior normativa esta era la responsable de la defensa técnica de los y las ACL. Ahora bien, se debe tener en cuenta que actualmente Defensa Pública todavía no ha asumido en su totalidad la Defensa Legal de todos los casos de adolescentes menores de 18 años, esto porque de acuerdo a una resolución del Ministerio de Justicia, las Defensorías de la Niñez y Adolescencia continuarán cumpliendo este rol mientras se aprueba el reglamento y se establece efectivamente el sistema de justicia penal para adolescentes.

Una de las razones por las cuales se consideró la inclusión de DP en vez de las DNAs como responsables de la defensa de los y las ACL, es que en muchos Municipios no se contaba con Defensorías con los recursos humanos y económicos suficientes para cumplir cabalmente su función, además que se originaban conflictos cuando la víctima era otra persona adolescente o un niño o niña y la DNA tenía que brindar asistencia tanto a la víctima como al

adolescente en conflicto con la Ley. Sin embargo, la situación de Defensa Pública tampoco es la más favorable, ya que como se señaló en la entrevista:

Una de las dificultades que tiene Defensa Pública es estar en cada uno de los Municipios. Defensa Pública llega a través de consultores que prestamos servicios itinerantes. En aquellas provincias o municipios o asientos judiciales, donde no hay mucha carga procesal. Las DNA en cambio, por Ley, la antigua ley de Municipalidades, tenían la obligación los municipios de contar con DNA, lo que no se ha llegado a concretar en Municipios de escasos recursos. Así, en Tupiza por ejemplo en Tarija, no hay una DNA que cuente con estos abogados. Si bien en algunos hay DNA, estas no están desarrolladas, no cuentan con psicólogos, trabajadores sociales o abogados. Así, en estos casos se debe velar para que no haya indefensión, nosotros si hay una orden del juez, podemos acercarnos, o con un requerimiento fiscal, pero es difícil que monitoreemos que en todos los Municipios tengan abogados (David Tezanos, Director Nacional de Defensa Pública, 20/02/2015).

En este contexto se hace más apremiante la necesidad de coordinación entre Defensa Pública y la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, para asegurar que todo adolescente cuente con la garantía de una defensa técnica especializada y la protección de sus derechos.

Por otra parte, Defensa Pública es una de las instituciones que cuenta con mayor demanda de recursos humanos y recursos económicos. Ya que la asignación presupuestaria no es la más adecuada para cubrir cabalmente el desarrollo laboral que cumple. Por ejemplo, se ha señalado que en Tarija sólo se cuenta con 4 defensores públicos pagados por el Tesoro General de la Nación, incluyendo a la Directora Departamental que también cumple funciones operativas, y a través de la cooperación internacional se cuenta con 3 consultores que brindan apoyo para llegar a las áreas rurales del Departamento. En total son 7 servidores que tiene la responsabilidad de más de 600 personas privadas de libertad (David Tezanos, Director Nacional de Defensa Pública, 20/02/2015).

Sumado a esta situación, uno de los problemas que se identifican es la baja asignación salarial para una responsabilidad laboral tan elevada, hecho que conduce a que muchos defensores públicos no permanezcan en la institución y después de formar parte de diferentes procesos de formación y capacitación, dejen el cargo por mejores condiciones salariales.

Finalmente, desde Defensa Pública se está trabajando para poder asumir plenamente el rol de defensa de los y las adolescentes con responsabilidad penal. Para esto, se promueve el desarrollo de diferentes cursos internos en materia penal para adolescentes y se facilita la asistencia de los defensores públicos a eventos relacionados con la materia, para que se vaya

generando la especialización de estos servidores (David Tezanos, Director Nacional de Defensa Pública, 20/02/2015).

2. Soporte institucional Autonómico

Además de las instancias descritas en el anterior apartado, están aquellas que tienen atribuciones en el marco autonómico departamental y municipal. En ese sentido, a continuación se presentan estas instituciones, procurando identificar los avances que se hayan dado en cada Departamento y Municipio y que sirvan de base para el trabajo de los demás territorio autónomos.

2.1. Instancia Técnica Departamental de Políticas Sociales

Una de las instituciones fundamentales en el sistema de Justicia Penal para Adolescentes son las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales, porque son las responsables de todas las políticas de atención para adolescentes en conflicto con la Ley. Estas dependen directamente de los Gobiernos Autónomos Departamentales, los cuales tienen la responsabilidad de la creación, implementación, financiamiento, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones, centros especializados y programas para garantizar la correcta ejecución de las medidas y sanciones previstas por CNNA (2014), así como de los programas y servicios destinados a la realización de la justicia restaurativa (CNNA, 2014, Art. 277).

2.1.1. Servicios Departamentales de Gestión Social o de Políticas Sociales

Las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales trabajan actualmente bajo dos diferentes denominaciones: Servicios Departamentales de Políticas Sociales (SEDEPOS), en el Departamento de Santa Cruz; y Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES), en el resto de los 8 Departamentos.

De acuerdo al nuevo CNNA (2014) estas instancias técnicas son las responsables de la ejecución de las actividades técnicas y operativas de los programas, entidades y servicios del Sistema Penal para Adolescentes en su jurisdicción departamental. Y se estipulan las siguientes atribuciones:

- Ejecutar programas y servicios personalizados, integrados y especializados dirigidos a adolescentes en el Sistema Penal, para el cumplimiento de medidas socio-educativas, no privativas, restrictivas y privativas de libertad y orientadas a la reintegración social y familiar; bajo supervisión de los juzgados públicos en materia de niñez y adolescencia;

-
- Ejecutar servicios y programas para el seguimiento de los mecanismos de justicia restaurativa previstos en este Código;
 - Vigilar el cumplimiento de los derechos y garantías de los adolescentes menores de catorce (14) años que fueren aprehendidos o arrestados; y
 - Elaborar con la plena participación de la o el adolescente, su plan individual de ejecución de la medida que le fuere impuesta (CNNA, 2014, Art. 278).

Esta instancia es la responsable de diseñar, ejecutar y monitorear todos los programas y servicios para la aplicación de medidas o sanciones socioeducativas ya sean en libertad, en privación libertad o de mecanismos de justicia restaurativa. Se debe resaltar que ésta no tiene facultades jurisdiccionales y por lo tanto no puede decidir sobre la permanencia o no de un adolescente en conflicto con la Ley en algunos de sus programas, ya que es el Juez Público de Niñez y Adolescencia el único facultado para decidir sobre esto. Sin embargo, si debe elevar periódicamente informes sobre el cumplimiento de la medida impuesta para que el Juez evalúe su progreso y la posibilidad de modificar la medida.

Un aspecto que llama la atención es que se atribuye a esta instancia la vigilancia de los derechos y garantías de los adolescentes que tengan menos de 14 años de edad que fueran aprehendidos o arrestados. Conforme a lo dispuesto en el CNNA la Instancia Técnica Departamental conoce los casos de los y las ACL que deben cumplir alguna medida o sanción ordenada por el Juez, pero con esta previsión se le faculta además para proteger los derechos de los adolescentes que puedan ser detenidos por la policía y que por su edad (menos de 14 años) no pueden ser responsables penalmente. Aquí se origina un conflicto de competencias, porque la que debe acudir en el momento de la detención para velar por el cumplimiento de las garantías y derechos de estos adolescentes es la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, como responsable de las políticas de defensa de esta población. Esta confusión normativa deberá ser aclarada en el Reglamento y las rutas críticas de intervención, para evitar cualquier tipo de dilación o de indefensión de la población menor de 14 años de edad que pueda ser detenida por la policía.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que las Instancias Técnicas Departamentales no solo tienen funciones en el Sistema Penal para Adolescentes, sino también en el Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. De esta manera también responsabilidades en torno a los Centros de Acogida para niñez y adolescencia que haya sido víctima de diferentes formas de violencia, también se hacen cargo de la promoción de la adopciones y otras áreas más de protección. En ese sentido, es preciso que se cuente con una Unidad y personal especializado en la materia de Justicia Penal Juvenil. Sin embargo, actualmente en

pocos Departamentos se cuenta con disgregación con carácter de especialidad para las funciones de cada uno de los dos sistemas. En el siguiente cuadro se muestra esta situación:

Cuadro 14 Unidades responsables de Justicia Juvenil en los SEDEGES/SEDEPOS

Departamento	Unidad a cargo de los programas para adolescentes en conflicto con la Ley	Ámbito de competencias en el Sistema
Santa Cruz	Programa de prevención en Unidades Educativas e implementación de los Centros de Orientación y Reintegración social en el Sistema penal para adolescentes	Dedicación exclusiva al Sistema Penal para Adolescentes
Cochabamba	Unidad de Justicia Juvenil, Rehabilitación y Apoyo Educativo (UJJRAE)	Principalmente dedicado al Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, pero también cumple funciones en el Sistema de Protección al monitorear los centros de acogida para adolescentes con problemas de consumo de drogas.
Potosí	Unidad de Asistencia Social y Familia	Cumplen funciones en ambos Sistemas.
La Paz	Unidad Jurídica	Cumplen funciones en ambos Sistemas.
Chuquisaca	Unidad de Asistencia Social y Familia	Cumplen funciones en ambos Sistemas.
Pando	Unidad Jurídica	Cumplen funciones en ambos Sistemas.
Tarija	Unidad Jurídica	Cumplen funciones en ambos Sistemas.
Oruro	Unidad de Asistencia Social y Familia	Cumplen funciones en ambos Sistemas.
Beni	Unidad de Asistencia Social y Familia	Cumplen funciones en ambos Sistemas.

Elaboración Propia. Fuente: Entrevistas y Balance Normativo y Diagnóstico situacional del sistema de justicia penal para adolescentes, Ministerio de Justicia y UNICEF; 2014.

En este contexto, considerando que el nuevo CNNA (2014) diferencia claramente las atribuciones y el actuar en cada uno de los dos sistemas, es necesario que cada SEDEGES o SEDEPOS cuente con una unidad especializada para justicia penal para adolescentes.

Asimismo, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los responsables de justicia penal para adolescentes del SEDEPOS de Santa Cruz y del SEDEGES de Cochabamba, se sostiene una de las debilidades institucionales en general es la falta de personal especializado y de institucionalidad en los cargos. Ya que con excepción de Santa Cruz, en los demás departamentos el tiempo de permanencia del personal es inestable y comúnmente se dan cambios que repercuten en el trabajo que se realiza. Así, se señaló:

Entre las debilidades más notorias, son la falta de investigación, necesitamos más formación y fortalecimiento de equipos, trabajo en red, necesitamos que los juzgados realmente se especialicen y que no sean los mixtos. Necesitamos hacer algunos cambios estructurales en nuestro sistema, así por ejemplo normar muy bien el rol de la policía, que pueda realmente articular protocolos de actuación, como lo manda la Ley. Que pueda hacerse incluso un protocolo de abordaje en situación de crisis. Porque de lo contrario se da un doble discurso, porque el equipo tiene una línea de trabajo y la policía otra y a veces su apoyo es contraproducente porque divide a los chicos y al equipo (Fabricio Gumiel, responsable de UJJRAE, 13/03/2015).

A partir de esta declaración se observa que además de la falta de recursos humanos especializados y capacitación, se demanda una mayor articulación interinstitucional que permita un trabajo integral con los y las adolescentes en conflicto con la Ley, especialmente en relación a la coordinación con la Policía que apoya en los centros de privación de libertad. En esta línea, a continuación se presentan los centros y programas que actualmente están a cargo de las instancias técnicas departamentales de política sociales.

2.1.2. Centros de Reintegración Social

Como se señaló previamente, los Centros de Reintegración Social están a cargo de las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales. Estos centros están dirigidos al cumplimiento de la detención preventiva, las medidas socio-educativas de permanencia en régimen en tiempo libre, semi-abierto y de internación. Considerando que la privación de libertad es una medida de último recurso, los programas de medidas no privativas de libertad deberían ser los que abundan en el sistema de justicia penal para adolescentes. Sin embargo, en la práctica se fue dando lo contrario. Sólo en un Departamento se cuenta con un programa socioeducativo para medida en libertad, en cambio en todos los Departamentos se cuenta con espacios para la privación de libertad de adolescentes en conflicto con la Ley.

En el siguiente cuadro se detalla los centros de privación de libertad que actualmente existen para adolescentes con responsabilidad penal.

Cuadro 15 Centros de Reintegración Social para adolescentes con responsabilidad penal

Departamento	Adolescentes	Centro
Santa Cruz	Varones	Centro Fortaleza
	Mujeres	Techo Pinardi (Mixto)
	Varones	
Cochabamba	Varones	Centro Molle – Varones
	Mujeres	Centro Molle – Mujeres
Potosí	Varones	Centro Piloto Nuevo Horizonte
	Mujeres	Centro de Orientación Nueva Esperanza

La Paz	Varones	Centro de Terapia Varones
	Mujeres	Centro de Terapia Mujeres
Chuquisaca	Varones	Centro Solidaridad
	Mujeres	Centro Guadalupe
Pando	Varones	No se cuenta con Centros, sino con Módulos específicos para la atención de los casos derivados
	Mujeres	
Tarija	Varones	Centro Oasis
	Mujeres	Centro Trinidad Peralta
Oruro	Varones	Centro Albergue "Mi Casa" (Mixto)
	Mujeres	
Beni	Varones	Centro de Infractores "Mana"
	Mujeres	Centro de Infractoras "Esperanza"

Elaboración: Propia. **Fuente:** Entrevistas y Balance Normativo y Diagnóstico situacional del sistema de justicia penal para adolescentes, Ministerio de Justicia y UNICEF; 2014.

A partir del cuadro se identifica que en todos los Departamentos se cuenta con Centros de privación e libertad para adolescentes, exceptuando en Pando que no se cuenta con un Centro propiamente dicho, sino con un módulo para la detención de adolescentes derivados por el juez de niñez y adolescencia. Asimismo, en casi todos los Departamentos se cuentan con centros diferenciados para adolescentes mujeres y varones, excepto en Santa Cruz y Oruro que los centros en los que ambas poblaciones comparten espacios. Esta situación constituye una vulneración a los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la Ley, considerando que por razones de género cada uno de estos grupos demanda programas y personal diferenciado y especializado.

Respecto al caso de Santa Cruz, se debe tener en cuenta que hasta el año 2013 no se contaba con ningún centro para adolescentes mujeres en conflicto con la Ley, es recién el año 2014 que se establece el Centro Techo Pinardi, como una medida para cubrir la demanda de espacio al estar el Centro Fortaleza en su límite de internos (40 personas).

Ahora bien, Techo Pinardi no es un centro que fue creado con el objetivo de atender casos en materia de justicia penal juvenil, sino que su origen es para brindar asistencia a poblaciones de niñez y adolescencia en situación de calle. Sin embargo, al presentar la sobrepoblación en el Centro Fortaleza, la Gobernación Departamental decidió que Techo Pinardi también acoja a adolescentes en conflicto con la Ley. Pero, esta implementación carece de un programa especializado en esta materia, a diferencia del centro Fortaleza que es uno de los únicos centros de Bolivia que trabaja bajo un modelo socio-educativo ya consolidado.

Un aspecto a considerar es que estos centros en el marco del anterior CNNA (1999) estaban destinados para adolescentes entre 12 y 16 años de edad. Pero con la entrada en vigencia del nuevo CNNA (2014), estos tendrían que acoger a los adolescentes entre los 14 y 18 años de edad. Sin embargo, esta previsión todavía está en proceso de implementación, ya que la mayoría de estos centros tenían diseñados programas de atención para una población mejor a los 16 años. Así, por ejemplo, en el caso del Centro Fortaleza se sostiene que:

Nosotros como Centro, tenemos nuestro reglamento y programa elaborado para trabajar con adolescentes hasta los 16. Porque nuestra infraestructura no tiene la capacidad para trabajar con adolescentes de 18 o 19 años de edad. Porque nuestro programa educativo no podría aplicarse correctamente. Por ejemplo nosotros tenemos dos cursos laborales dentro el Centro, reconocidos por un centro técnico, de manera que los ACL al salir tienen herramientas y pueden trabajar en diferentes áreas. Por eso, nosotros tenemos nuestro programa limitado para que ingresen desde los 14 a 15 años y después pueden quedarse hasta los 17 pero ingresando hasta los 15 (Mario Mazzoleni, Director del Centro Fortaleza, 24/02/2015).

De esta manera, muchos de los centros todavía no están acogiendo a los adolescentes que tienen edades comprendidas entre los 16 y 18 años. Esta modificación etaria deberá ser asumida por los distintos centros y reorganizar sus programas en el nuevo marco jurídico.

Por otra parte, existen dos Recintos Penitenciarios que forman parte del sistema penal ordinario, pero que acogen adolescentes de 17 y 18 años de edad. Estos son el Centro Qalauma y el de Cenvicruz. Pero estos al no formar parte específicamente del sistema de justicia penal juvenil, ni depender de las instancias técnicas departamentales, serán estudiadas en el apartado 3 de este capítulo.

Finalmente, el CNNA (2014) establece que los objetivos de los centros de reintegración social son:

- Desarrollar el proyecto educativo general del centro y los planes educativos individualizados, así como orientar su incorporación a la educación formal o alternativa;
- Realizar actividades educativas, ocupacionales, terapéuticas, lúdicas, culturales y recreativas, individuales y grupales; y
- Brindar atención médica, psicológica, odontológica y farmacéutica, así como la vestimenta y alimentación necesaria y adecuada (CNNA, 2014, Art. 334).

Para estos fines los Centros deben tener un programa socio-educativo que guíe el trabajo con los y las adolescentes en conflicto con la Ley. Sin embargo, de los 15 Centros y el Módulo de atención en Pando, sólo 5 centros (Fortaleza, Nuevo Horizonte, Nueva Esperanza,

Terapia Varones, Terapia Mujeres) cuentan con este programa. En el caso de Cochabamba, se cuenta en el diseño del programa actualmente y este año se está comenzado a ejecutar.

2.1.3. Programas de medidas no privativas de libertad y restaurativas

Una de las debilidades más visibles en el actual sistema de justicia penal para adolescentes es la ausencia de programas para el seguimiento de medidas no privativas de libertad y t mucho mas de mecanismos de justicia restaurativa. De acuerdo al CNNA (2014) las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales deberían implementar Centros de Orientación para brindar la atención, seguimiento y evaluación en el cumplimiento de los mecanismos de justicia restaurativa, las medidas socio-educativas en libertad y las de permanencia en régimen domiciliario, así como las medidas cautelares en libertad, persiguiendo los siguientes objetivos:

- Desarrollar la intervención sistemática, general y personalizada, orientada a la elaboración del proyecto de vida dirigida a la reintegración social y familiar;
- Desarrollar y aplicar el programa de remisión, promover la conciliación, acompañar el cumplimiento de las medidas socio-educativas;
- Ejecutar programas de reinserción familiar y social con equipo profesional idóneo que brinde orientación y asistencia técnica socio-educativa;
- Supervisar el internamiento domiciliario; y
- Brindar acompañamiento y seguimiento durante la ejecución de sentencia y en el periodo posterior al cumplimiento de las medidas (CNNA, 2014, Art. 333).

Sin embargo, a pesar de esta previsión legal y de que el anterior CNNA (1999) ya establecía la obligación de implementar estos programas con carácter prioritario, sólo el Departamento de Santa Cruz cuenta con un Programa para el seguimiento de medidas no privativas de libertad.

El programa de Santa Cruz, es una experiencia piloto que desde el año 2009 se viene impulsando. En la gestión 2015 introduce un nuevo componente al programa, que es el restaurativo y por tal motivo el nuevo nombre del programa es: Programa de prevención en Unidades Educativas e implementación de los Centros de Orientación y Reintegración social en el Sistema penal para adolescentes. Este programa a conocido desde que se inicio hasta enero del año 2015 unos 242 casos de adolescentes en conflicto con la Ley, haciendo el seguimiento a las siguientes medidas socioeducativas: ordenes de orientación, servicios a la comunidad y libertad asistida. De acuerdo a la información brindada por el asesor jurídico se señaló:

El Programa como Centro de Orientación está dedicado exclusivamente para el seguimiento de las medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad. Que

quiere decir esto, que cuando algún adolescente infringe la norma, los jueces de la niñez y adolescencia, en vez de dar detención preventiva cuando no hay suficientes elementos de prueba de que ellos son los autores del hecho, los envían con medidas socioeducativas. Lo que representa que son adolescentes que estuvieron evidentemente en el hecho delictivo, pero el juez los remite para que puedan nuevamente reinsertarse en la sociedad y encauzar su vida. Así, aquí reciben terapia psicológica y la trabajadora social trabaja con él y su familia, y la psiquiatra trabaja con los que tienen problemas con consumo de drogas. Y reciben cursos de capacitación dentro del programa, como: computación, mantenimiento y reparación de celulares y gastronomía (José Miguel Rodríguez, Asesor Legal Programa SEDEPOS, 24/02/2014).

Este programa constituye actualmente el único en ejecución referido a medidas no privativas de libertad en el país. Ahora bien, respecto al seguimiento de los mecanismos de justicia restaurativa que también deben estar a cargo de los Centros de Orientación, se señala que se está diseñando la estrategia para la implementación de este programa. Esta misma situación se está viviendo en otros Departamentos como Cochabamba, que actualmente cuenta con el diseño de un Centro de Orientación para medidas no privativas de libertad y de mecanismos restaurativos, el cual se llama "Diagrama". Pero todavía está en proceso de implementación y se espera que en la gestión 2015 se pueda consolidar el programa (Fabricio Gumiel, Responsable de UJJRAE, 13/03/2015).

2.2. Defensoría de la Niñez y Adolescencia

Uno de los grandes ausentes en el articulado del CNNA (2014) que señala las instancias que forman parte del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes son las Defensorías de la Niñez y Adolescencia. Como ya se presentó, en el Art. 260 del CNNA se omite a esta instancia que en el anterior Código era la responsable de la defensa legal de los y las adolescentes en conflicto con la Ley.

Sin embargo, las DNA todavía se encuentran brindando este servicio mientras se implementa plenamente el CNNA y se aprueba su Reglamento. Se debe tener en cuenta que a pesar de no nombrar específicamente a la DNA en el Art. 260, en posteriores artículos si se hace mención a su función, que gira en torno a la vigilancia por el cumplimiento de los derechos y las garantías en el momento de la detención de un adolescente por autoridad policial y como parte de apoyo interdisciplinario en la defensa pública o privada (CNNA, 2014, Arts. 274 y 276). En ese sentido, en una entrevista se sostuvo:

Específicamente en el tema de adolescentes en conflicto con la Ley, nosotros hemos sido excluidos del proceso concreto. En el anterior Código la DNA era la responsable de la defensa técnica de los ACL, pero ahora el Código establece que sea Defensa Pública. De hecho, todavía no ha asumido este rol Defensa Pública y nosotros seguimos dando este servicio (Rosy Valencia, Directora de DNA Santa Cruz, 20/02/2015)

Se debe tener en cuenta que en materia de Justicia Penal para Adolescentes, en el modelo boliviano tanto en el anterior Código como en el actual, la participación de la DNA no es la de Abogado defensor –como lo sería un abogado particular-, es decir: su función no es la de exonerar de cualquier responsabilidad al adolescente haya o no haya cometido el hecho delictivo. Sino la de velar por que se respeten las garantías y derechos de los adolescentes en conflicto con la Ley y se proceda conforme a los principios de la Justicia Penal Juvenil y de la Justicia Restaurativa, para promover el desarrollo integral del adolescente. En ese sentido, se percibe como positivo el hecho que en el CNNA (2014) se delegue a Defensa Pública la acción de defensa estrictamente legal del adolescente, pero se debe hacer hincapié en que esto no deslinda de responsabilidades de la DNA con relación a los casos de adolescentes con responsabilidad penal, ya que su participación es fundamental para precautelar con carácter de especialidad los derechos de estos adolescentes.

En ese sentido, el CNNA (2014) si bien no establece claramente la atribuciones de esta instancia en lo referido al Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, si lo hace en lo relativo al Sistema de Protección Integral y dentro de los 37 mandatos que estipula los siguientes tienen relación directa con los adolescentes en conflicto con la Ley:

- Interponer demandas, solicitudes, denuncias y recursos ante las autoridades competentes por conductas y hechos de violencia, infracciones, o delitos cometidos en contra de la niña, niño o adolescente, para tal efecto no se exigirá mandato expreso;
- Apersonarse de oficio e intervenir en defensa de la niña, niño o adolescente ante las instancias administrativas o judiciales, por cualquier causa o motivo y en cualquier estado de la causa, sin necesidad de mandato expreso
- Interponer de oficio acciones de defensa y otras acciones legales y administrativas necesarias para la restitución de derechos de la niña, niño o adolescente;
- Solicitar información sobre el ejercicio y respeto de los derechos de la niña, niño y adolescente ante cualquier instancia administrativa o judicial (CNNA, 2014, Art. 188, incs. a, b, g y e)

Ahora bien, las Defensoría de las Niñez y Adolescencia son un servicio Municipal, en ese sentido son parte de las políticas que se deben promover a nivel de las entidades autonómicas municipales. Así, de acuerdo al CNNA (2014) y la Ley de Municipalidades, todas los Municipios deberían contar con una Defensoría de la Niñez y Adolescencia que tenga personal interdisciplinario para brindar una asistencia de defensa y protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Sin embargo, no en todos los Municipios del país se cuenta con este servicio. Por ejemplo, en el año 2012 de los 339 Municipios sólo 288 contaban con DNA y 88 no tenían esta institución (REDNAGES, Red Nacional de Gestión Social, 2012, pág. 4)

A su vez, la situación institucional en la mayoría de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia tampoco es la más favorable, especialmente en los Municipios del área rural. Así, se pueden encontrar DNAs como la del Municipio de Ayata que sólo cuenta con un servidor público, que es un abogado que cumple los roles legales y también psicológicas y sociales, incluso hasta administrativas. (Ministerio de Justicia , 2014). En los Municipios que son capital de Departamento la situación es también es compleja, ya que con algunas excepciones como Santa Cruz de la Sierra -en el que la Defensoría de la Niñez y Adolescencia cuenta con una adecuada asignación presupuestaria para realizar distintos programas que van desde la asistencia interdisciplinaria en casos de violencia contra la niñez y adolescencia hasta acciones de promoción y prevención-, en los demás se presentan serias carencias en recursos económicos y humanos que permitan el desarrollo de las actividades con un carácter especializado. Por ejemplo, en el Municipio de Cochabamba el personal de la DNA trabaja principalmente bajo la figura de “consultores” y tienen un tiempo de permanencia promedio de 1 año. Esta situación conduce a que constantemente se renueve de personal, el cual no está capacitado en niñez y adolescencia. Incluso no se cuentan con los medios técnicos, como el acceso a internet, para desarrollar sus funciones, al respecto se sostuvo:

La asignación presupuestaria no es suficiente, pero se está trabajando para reforzar ésta. Sobre todo en cuestiones administrativas, como internet, papel, etc. que son las cosas que más nos hacen falta para trabajar (Marisol Zenteno, Jefa de DNA de Cochabamba, 09/03/2015).

En este contexto es fundamental que se fortalezcan estas instancias que deberían cumplir un rol primordial en la defensa de los derechos de los y las adolescentes con responsabilidad penal.

3. Actores involucrados en el sistema de justicia penal para adolescentes en Bolivia

Para concluir este capítulo, a continuación se presentan las instituciones que sin ser parte formal del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, participan y apoyan el proceso de desarrollo de este sistema.

Sin ánimo de tener una lista de las instituciones exhaustiva y acabada, las siguientes son organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que de una u otra forma están involucradas en justicia penal juvenil en Bolivia:

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF.

-
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDD
 - Fundación Construir.
 - Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC).
 - ProgettoMondo Mlal
 - Defensa de Niñas y Niños Internacional – Sección Bolivia (DNI)
 - Fundación La Paz.
 - Defensoría del Pueblo.
 - Instituto Superior Ecuménico Andino de Teología (ISEAT)

Finalmente es preciso hacer referencia a dos Centros que actualmente no forman parte del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, pero que con la anterior normativa sí estaban involucradas ya que acogían a adolescentes de 16 a 18 años de edad. Estos centros son: Qalauma y Cenvicruz.

Respecto al Centro de Qalauma, es la primera institución especializada en Bolivia que recibió a jóvenes y adolescentes privados de libertad entre 16 y 21 años de edad que estaban reclusos en centros penitenciarios junto con adultos. Al respecto, se sostiene que con este Centro “Se pretendía cambiar el enfoque de un modelo basado en la “represión y cárcel”, como única medida ante los/las jóvenes y adolescentes que incurrieron en alguna infracción, por un modelo responsabilizador, restaurativo, con equidad de género y educativo” (ProgettoMondo Mlal , 2014, pág. 13). Esta experiencia es fruto de un requerimiento del Defensor del Pueblo a la sociedad civil y reto asumido por el Movimiento Laico para América Latina, que cuenta con infraestructura (en mejores condiciones a comparación de las cárceles comunes) y con personal capacitado para trabajar con adolescentes y jóvenes menores de 21 años privados de libertad y sus familiares; este proyecto augura una alternativa al modelo de cárcel conocido en Bolivia, que pretende acercar su modelo a las Reglas Mínimas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el Modelo APAC (Asociación para la Protección y Asistencia de Condenados)¹⁸ y los principios de la Justicia Restaurativa. Este centro se encuentra ubicado en el Municipio de Viacha de La Paz.

Respecto al Centro Educativo Piloto de Justicia Penal Juvenil “Nueva Vida Santa Cruz” (Cenvicruz), es un centro ubicado en la “ex granja de Espejos” situado en el municipio de El

¹⁸Este método se trabaja actualmente en varios países de todo el mundo entre los que están Argentina, Brasil, USA, Alemania, Inglaterra, Nueva Zelanda. Es un conjunto de elementos que, aplicados en forma unitaria y programada secuencialmente, conducen a desarrollar un tratamiento de profundo cambio interior en los encarcelados. Basado en la justicia restaurativa, el trabajo del APAC está alcanzando índices sorprendentes de reinserción en comparación con el sistema convencional de las prisiones. Mientras la reincidencia a nivel internacional gira en torno al 70%, los centros APAC consiguen llegar hasta un 10%. Por otro lado, los costos estatales por preso son cuatro veces menos en los Centros de APAC que en el resto.

Torno de Santa Cruz, a unos 44 kilómetros de la capital cruceña. Este centro tuvo un largo proceso para su apertura, considerando que en un principio fue pensado como un espacio para adolescentes en conflicto con la Ley, con problemas de consumo de drogas y/o en situación de calle. Sin embargo, posteriormente se fue modificando su objetivo hasta llegar a un acuerdo en la Gobernación Departamental de Santa Cruz y la Dirección General de Régimen Penitenciario para reproducir el programa de Qalauma para adolescentes y jóvenes mayores de 16 años privados de libertad.

Se debe tomar en cuenta que ambos centros funcionan bajo el sistema de justicia penal ordinaria. Es decir no dependen ni del Ministerio de Justicia ni de las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales, sino funcionan bajo la supervisión de Régimen Penitenciario en coordinación con las Gobernaciones Departamentales (con el apoyo de la cooperación internacional en el caso de Qalauma). En ese sentido, con la reforma en la edad de justicia penal juvenil que se dio en CNNA (2014), la población con la cual tendrá que trabajar Qalauma y Cenvicruz ya no será desde los 16 años en adelante sino desde los 18. Sin embargo, hasta que se termine de implementar la nueva legislación, ambos centros todavía acogen a adolescentes comprendidos entre los 16 y 18 años.

4. Conclusiones previas

Bolivia cuenta con un amplio soporte institucional en materia de Justicia Penal Juvenil, que pasa desde el nivel central de gobierno hasta instancias de las entidades territoriales autónomas.

En el plano normativo, todas estas instituciones cuentan con un rol establecido para precautelar el derecho al debido proceso de los adolescentes en conflicto con la Ley. Sin embargo, existen imprecisiones normativas como en el caso de la falta de regulación del actuar de las DNAs, que deben ser subsanadas en el reglamento al CNNA (2014).

Al margen de la amplia previsión legal para el funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes, la mayoría de las instituciones –por no decir todas- cuentan con serios problemas de institucionalidad, que pasan desde la falta de recursos humanos y programas de capacitación, hasta carencia en asignaciones presupuestarias suficientes para desarrollar cabalmente sus funciones.

En ese sentido, es fundamental desarrollar acciones que contribuyan al fortalecimiento institucional de estas instancias, recuperar las buenas prácticas que se han

promovido y generar una mayor coordinación interinstitucional que permita la consecución de un sistema especializado de justicia penal para adolescentes.

CAPÍTULO IV

Prácticas y situación del sistema de justicia penal para adolescentes

Bajo el entendido de que un sistema es un conjunto de aparatos que funcionan coordinadamente con un objetivo común, hasta el momento se ha analizado diferentes esferas del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes en Bolivia. Así, en los capítulos previos se abordó desde el contexto regional y nacional sobre el cual se desenvuelve este sistema en Bolivia, el aparato normativo nacional e internacional y el soporte institucional que debe implementar este sistema de justicia para adolescentes.

En el presente capítulo se analiza algunas características del sistema puesto en marcha. Es decir, a partir del marco normativo y el soporte institucional se razona entorno al funcionamiento del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes. Para este fin se consideran 4 categorías que permiten hacer esta valoración: El grado de implementación de la legislación y las políticas públicas impulsadas en la materia; los espacios de coordinación interinstitucional; los programas para adolescentes en conflicto con la Ley que se han promovido; y los sistemas de información y tecnología en el sistema. A partir de estas, se identifican las fortalezas y desafíos en relación al desarrollo e implementación de un sistema de Justicia Penal para Adolescentes especializado en Bolivia.

Para este fin, se recurre como principal fuente de información en las entrevistas aplicadas a responsables de las instituciones que forman parte de este sistema. Cabe aclarar que con este análisis no se pretende realizar una evaluación sistémica, sino contar con un diagnóstico previo sobre la situación del sistema que permita la formulación de propuestas prácticas para su desarrollo.

1. Grado de implementación de la legislación y políticas públicas impulsadas en la materia

El primer apartado está dedicado a la implementación de la legislación sobre justicia penal para adolescentes y las políticas públicas que se han promovido en la materia. Se debe considerar que la normativa reconocida en el país que trata la justicia juvenil es bastante amplia, tomando en cuenta que Bolivia ha hecho parte de su legislación interna gran parte de

los instrumentos internacionales que rigen la materia. Pero al ser el Código Niña, Niño y Adolescente la norma que recoge los parámetros en Derechos Humanos, se constituye en la ley principal al hablar de este sistema. En ese sentido, se analiza el grado de implementación de esta normativa como base fundamental de la legislación boliviana.

1.1. Implementación del Código Niña, Niño y Adolescente (2014)

Partir de la premisa de que una de las grandes debilidades del sistema de Justicia Penal para Adolescentes en Bolivia es la falta de implementación adecuada del Código Niña, Niño y Adolescente (2014). Este es un fenómeno socio-jurídico común en los países de Latinoamérica, los cuales en su mayoría cuentan con legislaciones avanzadas pero presentan problemas en el momento de la eficacia real de la normativa, situación que pasa por diferentes factores que van desde históricos, económicos y culturales (Villegas, 2010).

De hecho el Código del Niño, Niña y Adolescente (1999) recientemente abrogado fue parte de esta inconsistencia en el momento de su implementación. Por ejemplo, con más de 15 años de vigencia de esta normativa, no se llegó a concretar los programas de medidas no privativas de libertad en los 9 Departamentos del país a pesar de que legalmente estos programas tenían preeminencia frente a los centros de privación de libertad. Sin embargo, se identifica que sólo en Santa Cruz se estableció el programa piloto para el seguimiento de las medidas alternativas a la privación de libertad y en el resto de los Departamentos sólo se concretaron Centros para Adolescentes en Conflicto con la Ley, los cuales tampoco contaban con programas socio-educativos para guiar el trabajo.

Ahora bien, no se puede negar que en el anterior CNNA (1999) a pesar de haber significado un importante avance en relación al Código del Menor (1992), presentaba algunos vacíos y contradicciones que confundían el sistema de protección con el de responsabilidad, aspectos que también influyeron para su falta de implementación. Con el Código Niña, Niño y Adolescente (2014) se pretende superar estas inconsistencias normativas, aunque -como se observó en los anteriores capítulos- todavía se presentan algunos vacíos, como la omisión de la DNA en el sistema de Justicia Penal para Adolescentes, pero si se llega a regular claramente el Sistema de Responsabilidad con carácter diferenciado del de Protección.

En ese sentido, el CNNA (2014) actualmente se encuentra en pleno proceso de implementación, considerando que su promulgación fue el 17 de julio de 2014 pero entro en vigencia el 6 de agosto del mismo año. Sin embargo, para la implementación de los programas socioeducativos a los que se refiere el CNNA (2014) la Red Nacional de Gestión Social

(REDNAGES) en coordinación con el Ministerio de Justicia han acordado hasta agosto de 2015 contar con el diseño de estos programas para su posterior e inmediata ejecución.

En este contexto, se sostiene respecto al nuevo CNNA (2014) que:

Actualmente no es que hemos cambiado mucho, sino que estamos en proceso de transición, así es que tenemos nuevos parámetros en el nuevo Código y las instancias tienen que irse adecuando. Así, por ejemplo, los SEDEGES tienen hasta el 6 de agosto para la implementación de los Centros de Orientación y de Reintegración. Debemos decir que el CNNA nos ha pescado en curva, entonces nos toca este año, estos meses, mientras se sigue llamando nuevo Código, poner todo el diseño para poder llevar adelante esta norma. Así, se tiene que trabajar en programas, políticas, para implementar esta norma (Yana Rojas, Técnica del VJDF, 20/02/2015).

De esta manera, todas las instituciones que forman parte del sistema están en esa labor de implementación de los parámetros del CNNA (2014). Se debe señalar que para esto se requiere de la mayor voluntad política de las autoridades ya que para el desarrollo de este sistema se requiere programas y proyectos con los recursos humanos y económicos adecuados para su correcta implementación. A su vez, este proceso debe ser direccionado y orientado a través del Ministerio de Justicia, como cabeza de sector, en coordinación con el amplio soporte institucional que forma este sistema, como el órgano judicial, el ministerio público, las instancias técnicas departamentales, defensa pública, defensorías de la niñez y adolescencia, la policía y demás. Así por ejemplo servidores de las Instancias Técnicas Departamentales de Santa Cruz y de Cochabamba señalaron:

El nuevo CNNA establece que tiene que haber la Justicia Restaurativa, pero cabalmente recién se está comenzando a aplicar ahora (...) Así, estamos trabajando en la reglamentación para ver de qué forma se puede aplicar. Se tiene que impulsar la implementación del Centro de Orientación, en el cual los adolescentes vengan con medidas socioeducativas (...) Y los Centros de reintegración, son en los que se encuentran privados de libertad (José Miguel Rodríguez, Asesor Legal Programa SEDEPOS, 24/02/2014).

Acabamos de diseñar 2 programas, que forman parte de uno global que se llama “Cometa”, que engloba dos programas: Una que es de medidas no privativas de libertad que se llama “Diagrama” y otro de medidas privativas de libertad que se llama “Molle”. El enfoque de ambos está basado en Justicia Restaurativa y procedimientos restaurativos. El abordaje se hace con el adolescente, su familia y su referente comunitario (Fabricio Gumiel, responsable de UJJRAE, 13/03/2015).

En este escenario se puede afirmar que aún no se ha llegado a implementar el nuevo CNNA (2014), pero se está en pleno proceso y las distintas instituciones que forman parte del sistema están comenzando a asumir su rol. A su vez se debe tener en cuenta que para una correcta implementación, no sólo se necesita el diseño institucional para la aplicación de la

ley, sino que se promocionen y socialicen los derechos de las y los adolescentes con responsabilidad penal. Esto porque existe un prejuicio y un estigma social hacia la adolescencia (como se evidencio en el capítulo 1) que afecta en el desarrollo de este sistema. Al respecto la Juez de Niñez y Adolescencia sostuvo:

En realidad considero que nadie estaba preparado para los nuevos parámetros del CNNA, pese a que yo ya he avanzado un poquito con el tema de justicia penal juvenil. En el sentido de que: nuestra sociedad no es tan protectora como el Código establece para los adolescentes en conflicto con la Ley. Entonces, es un reto no solamente en el hecho de aplicar la ley con el adolescente, sino también con la sociedad. Porque, por ejemplo, un adolescente que roba prácticamente el Código dice que si se ha restituido no corresponde una privación libertad, (...). Sin embargo la sociedad es distinta, en la tele sale “Un adolescente robó 3000 dólares a una librecambista” que es lo que se hace, hacen seguimiento los medios de prensa y aunque no damos mayor información, la gente se entera por otros medios como la víctima y la prensa, y nos hacen panfletos y nos satanizan prácticamente diciendo que estamos dejando sueltos a delincuentes. Entonces es un reto muy grande (...) trabajar en la sensibilización de la sociedad (Silvia Melgarejo, Juez de Niñez y Adolescencia, 17/03/2015).

A partir de las declaraciones, una de los primeros aspectos que llama la atención es que en varias instituciones se considera que el nuevo CNNA (2014) significa un reto en la aplicación especialmente en relación a la preeminencia de las medidas en libertad. Sin embargo, ya en el anterior Código esta disposición estaba vigente, pero no se llegó a cumplir. En ese sentido, se observa que la aplicación de la anterior normativa fue vaga. De todas formas, en la nueva legislación se refuerza jurídicamente la consideración como último recurso de las medidas privativas de libertad. Ahora bien, para implementar cabalmente los postulados del Código es preciso que realice un trabajo integral, es decir: no solamente en el diseño y ejecución de programas, sino con toda la sociedad para modificar los estigmas sociales que asocian a la adolescencia con peligrosidad.

En conclusión, el CNNA (2014) actualmente se encuentra en pleno proceso de implementación sobre la base de las prácticas que se habían desarrollado con el anterior Código. A partir de lo señalado en las entrevistas se identifica: ausencia de programas especializados para el cumplimiento de medidas no privativas de libertad y de justicia restaurativa; falta del establecimiento de mecanismos para la defensa de los derechos de los y las adolescentes en conflicto con la Ley por parte de Defensa Pública y de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia; falta de programas de capacitación y especialización en justicia penal juvenil para servidores del órgano judicial, ministerio público, policía y, en sí, de todas las instancias que conforman el sistema; inexistencia de estrategias para la promoción y sensibilización de la sociedad respecto los derechos de las y los adolescentes en conflicto con

la Ley; y la carencia de protocolos o rutas críticas de intervención especializados para cada instancia del sistema. Todas estas demandas deben ser asumidas por los Gobiernos en sus distintos niveles, para que a través de políticas públicas coordinadas se logre efectivamente implementar el CNNA (2014)

1.2. Políticas Públicas en Justicia Penal para Adolescentes

Una de las situaciones que conllevó –y todavía influye- para que no se llegue a concretar la legislación en materia de justicia penal juvenil es la falta de política pública en la materia. Eso no significa que no se hayan realizado acciones o programas para adolescentes en conflicto con la Ley, pero lo cierto es que hasta el momento no se ha diseñado y ejecutado una política pública que tenga por objetivo el desarrollo integral del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

De esta manera se puede afirmar que hasta la fecha la única política pública que se trabajó fue el Código Niña, Niña y Adolescente (entendiendo a la legislación como una política pública). Pero, tanto en la vigencia del anterior Código como en el actual, no se han promovido este tipo de políticas. A lo sumo, en el año 2013 el Ministerio de Justicia elaboró un “Plan de Acción Inmediata para Adolescentes y Jóvenes en situación de privación de libertad”, el cual con la intención de contar con un mecanismo de coordinación y articulación de funciones entre las diferentes instancias del Estado con atribuciones sobre esa materia, para operativizar las actividades a llevarse a cabo y concluir con los procesos judiciales que se tienen pendientes en cumplimiento a los derechos y garantías que establece la Constitución Política del Estado. De esta manera este Plan perseguía los siguientes objetivos:

- Establecer una efectiva coordinación y articulación integral de las funciones que realizan los operadores de justicia, equipos multidisciplinarios departamentales y municipales, servidores policiales en el área, y cuando fuere posible, la comunidad, para concluir los procesos judiciales pendientes a la fecha.
- Determinar las medidas a adoptarse para la debida aplicación de las leyes sobre la niñez, adolescencia y juventud, así como las normas sustantivas y adjetivas en materia penal, sobre este grupo en situación de vulnerabilidad (Minsiterio de Justicia , 2013, pág. 60).

Este Plan establecía un conjunto de acciones e instituciones responsables para arribar a estos objetivos. Así, como entidad responsable del seguimiento del Plan se establecía al Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales. Sin embargo, como suele ocurrir tanto en instituciones públicas como privadas, con el cambio de personal este Plan no tuvo el

seguimiento y monitoreo debido y a la fecha no se conocen los resultados específicos del mismo.

Actualmente, de acuerdo al CNNA (2014) el Estado debe elaborar el Plan Plurinacional para la Niña, Niño y Adolescente, que debe ser la guía para el desarrollo de Políticas Públicas referidas en la materia. La elaboración de este Plan está a cargo del Ministerio de Justicia y debe ser aprobado por el Congreso Quinquenal de los Derechos de la Niña, Niño y Adolescente¹⁹. Sin embargo, aún no se ha elaborado este Plan ni se ha convocado a este Congreso, acciones que deberán realizarse con carácter previo para la formulación de políticas públicas, en general de niñez y adolescencia y específicamente de justicia penal para adolescentes.

Finalmente, recordar que el CNNA (2014) en el artículo 272 establece que el Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, es el órgano rector del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes. En ese sentido, es esta instancia es la que debe proponer y coordinar la elaboración de planes, políticas y programas en la materia. De esa manera, desde esta entidad se promovió la elaboración de un Protocolo General de Atención en casos de adolescentes con responsabilidad penal. El mismo, aún se encuentra en proceso de validación, pero con este documento se da un primer paso para la coordinación y la implementación del CNNA. Se debe tener en cuenta que las entidades territoriales autónomas (departamentales y municipales) también tienen competencias para la formulación de planes y políticas en esta materia dentro de su jurisdicción. En ese sentido, se deberá promover estos mecanismos en los distintos niveles autonómicos, pero siempre bajo la orientación y coordinación del Ministerio de Justicia.

2. Espacios de Coordinación en el sistema de justicia penal juvenil

Para la implementación tanto de la legislación y de políticas públicas referidas a Justicia Penal para Adolescentes es fundamental contar con espacios de coordinación interinstitucional. Dentro del Sistema Plurinacional Integral de Niñez y Adolescencia se establecen diferentes

¹⁹ El Congreso Quinquenal de Derechos de la Niña, Niño y Adolescente es una instancia deliberativa y contralora, integrada mediante la más amplia convocatoria a nivel nacional. Será convocado por el Ministerio de Justicia y participarán en el Congreso, representaciones de las instituciones del nivel central del Estado Plurinacional; representaciones de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales; autoridades de la Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinas; representantes de los Comités de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y representantes de la sociedad civil relacionados con la labor de atención, prevención y protección de la niña, niño y adolescente, y con la garantía de sus derechos.

espacios de planificación, coordinación y fiscalización de los planes, políticas, programas y acciones en general de niñez y adolescencia. Estos espacios son:

- A nivel Plurinacional: están el Consejo de Coordinación Sectorial e Intersectorial²⁰ y el Congreso Quinquenal de Derechos de la Niña, Niño y Adolescente²¹. Ambas espacios están bajo la tuición del Ministerio de Justicia, el primero tiene carácter permanente y participan instituciones públicas y privadas del sector conforme al reglamento del Ministerio de Justicia y el segundo se reúne cada 5 años y tiene una participación de actores públicos, sociales y privados (CNNA, 2014, Arts. 180 y 181).
- Los Comités de Niñez y Adolescencia: Son instancias de participación social, en los niveles central, departamental, municipal e indígena originario campesino. Estos espacios están conformados por organizaciones de niñas, niños y adolescentes y tienen las atribuciones de: participar en la elaboración y el seguimiento de las políticas y planes que en materia de niñas, niños y adolescentes se elaboren en el Departamento o Municipio; y Participar en el Congreso de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CNNA, 2014, Arts. 190 - 192).²²

Estos son los espacios previstos por la normativa para la coordinación y participación institucional y social en relación a la niñez y adolescencia. Sin embargo, como todavía está en proceso de implementación el CNNA (2014), hasta el momento sólo se ha puesto en marcha el Consejo Plurinacional Intersectorial a partir del año 2015, pero aún no se han conformado ni el Congreso ni los Comités. Se tiene previsto que una vez aprobado el Reglamento del Código se institucionalicen estos espacios.

Por otra parte, con carácter específico en Justicia Penal para Adolescentes, desde el año 2008 se impulsó la conformación de una Mesa Técnica Interinstitucional de Justicia Penal Juvenil, que está precedida por el Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales. Este espacio de coordinación se ha constituido en el más importante para esta temática, ya que desde éste se promovió la reforma al Código del Niño, Niña y Adolescente en lo concerniente a adolescentes en conflicto con la Ley, además de coordinar distintas acciones dirigidas al

²⁰ El Consejo está conformado por autoridades representantes del nivel central, nivel departamental y nivel municipal, asumiendo decisiones que serán vinculantes a todas las instituciones públicas y privadas y tiene las siguientes funciones: Coordinar la articulación del diseño, implementación y monitoreo de políticas, planes, estrategias, programas, proyectos y normativa para las niñas, niños y adolescentes; y Promover acuerdos para el desarrollo e implementación de políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y normativa para las niñas, niños y adolescentes.

²¹ Ver nota al pie de página supra No. 17.

²² Los Comités de Niñas, Niños y Adolescentes estarán conformados por representantes de las organizaciones estudiantiles de unidades educativas públicas, privadas y de convenio que tengan entre diez (10) y dieciocho (18) años de edad, respetando una participación de al menos cincuenta por ciento (50%) de niñas y adolescentes mujeres. También podrán estar conformados por representantes de otras organizaciones de niñas, niños y adolescentes.

desarrollo del sistema de justicia penal para adolescentes. Esta Mesa está conformada por distintas instituciones públicas y de la sociedad civil que trabajan en la temática²³.

A su vez, desde el Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, con el apoyo de UNICEF, en el año 2014 se ha promovido el funcionamiento de las Mesas Técnicas Departamentales de Justicia Penal Juvenil en 7 de los 9 Departamentos del país (menos La Paz porque está ahí la Nacional y Cochabamba). En ese sentido, actualmente se cuentan con una Mesa Técnica Nacional en La Paz y 7 Departamentales. Sin embargo el funcionamiento de las Departamentales todavía es irregular, ya que, con excepción de la de Santa Cruz, todavía no se encuentran consolidadas. Al respecto se señaló:

Actualmente se ha trabajado en 8 Departamentos para la consolidación de estas Mesas. Pero, da la impresión de que estas no funcionan si no se da un fuerte apoyo para que se reúnan, trabajen en su POA, etc. Así, la instancia técnica Departamental aún no ha asumido su rol como cabeza de sector a nivel Departamental. En La Paz es la que está más establecida, considerando que aquí está la Nacional, pero no la Departamental. En Santa Cruz, está funcionando también hace varios años la Mesa, pero en los demás Departamentos todavía no funcionan con total regularidad (Antoine Deliegue, Oficial de protección de UNICEF, 19/02/2015).

Se observa que las Mesas Técnicas de Justicia Penal Juvenil (MTJPPJ) Departamentales aún no están consolidadas y se deberá impulsar un amplio proceso para que efectivamente las Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales asuman cabalmente el rol de cabeza de sector en su jurisdicción. Este contexto generalizado fue el que se dio en Cochabamba, ya que el año 2009 se fundó con el apoyo de DNI-Cochabamba la Mesa Técnica en este Departamento. Sin embargo, al pasar la responsabilidad al SEDEGES este no continuó el proceso, fundamentalmente porque al ser esta una instancia dependiente de la dinámica política del Departamento, al cambiar de autoridades ingresó nuevo personal y al no estar plenamente institucionalizado este espacio de coordinación no se dio continuidad. Al respecto el responsable de Justicia Juvenil del SEDEGES de Cochabamba señaló:

A finales de este mes (*marzo*) vamos a tener la re-instauración de la Mesa Técnica de Justicia Penal Juvenil. Así, el SEDEGES será quién convoca a la reunión de la Mesa y asumirá la responsabilidad. Esto, para ver cómo se pueden desarrollar protocolos de atención psicológica, social y normativa. Pero, antes de la convocatoria a la Mesa, queremos ir con un documento avanzado a partir de nuestra experiencia (Fabricio Gumiel, responsable de UJJRAE, 13/03/2015).

²³ Entre ellas están: Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, UNICEF, MLAL, CDC, Fundación Construir, Fundación Tutorator, DNI-Bolivia, Fiscalía de La Paz, SEDEGES La Paz, DNA – La Paz, entre otras.

A partir de esta declaración, se identifica que existe la predisposición de la Instancia Técnica Departamental de Políticas Sociales de Cochabamba para re articular este espacio de coordinación. Sin embargo, hasta la fecha de la redacción de este documento (abril/20115) no se efectivizó la convocatoria²⁴.

Queda claro que la institucionalización de estos espacios de coordinación, como son las MTJPJ, es fundamental para que éstos contribuyan a la formulación, ejecución, coordinación y monitoreo de políticas, programas, planes y acciones tendientes al desarrollo del sistema de Justicia Penal para Adolescentes y la correcta implementación de la legislación.

3. Programas para adolescentes en conflicto con la Ley

A lo largo del estudio ya se fue haciendo referencia a los programas que deberían promoverse y los que actualmente se están ejecutando. En este apartado se presentan del manera más detallada los programas en ejecución en materia de justicia penal para adolescentes.

3.1. Para el ejercicio del derecho al debido proceso

Una de los derechos fundamentales para que se respeten los principios en Justicia Penal Juvenil es “el debido proceso”. El mismo implica que toda persona de la que se alegue la comisión de un delito, cuente con una defensa adecuada, tenga una respuesta Estatal en tiempo oportuno y acorde al procedimiento establecido previamente y que se respeten sus derechos a la comunicación, privacidad e integridad física y psicológica en todo el proceso. En Justicia Penal Juvenil, este derecho adquiere una relevancia mayor considerando que en la medida que este se cumpla se pueden perseguir los objetivos socioeducativos y restaurativos a los cuales está dirigido este sistema.

Sin embargo, actualmente no existen programas especializados para este fin. A lo sumo, como se señaló, en el 2013 se elaboró el Plan de Acción Inmediata para Adolescentes y Jóvenes en situación de libertad (ver acápite 1.2. supra). Pero programas específicos y recurrentes dirigidos a la protección y garantía de este derecho no se han establecido.

Ahora bien, existen algunas buenas prácticas que se han impulsado en Municipios en relación al actuar de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia. Así, se identifican 3

²⁴ Esto puede responder al hecho que el 29 de marzo de 2015 fueron los comicios electorales de autoridades Departamentales y Municipales y la permanencia del personal del SEDEGES era incierta.

experiencias que en alguna medida buscan el establecimiento de mecanismos para protección y defensa del derecho al debido proceso de las y los adolescentes en conflicto con la Ley. Estas son:

- En Santa Cruz de la Sierra, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia cuenta con una unidad especializada en la oficina central para asistir en los casos de adolescentes en conflicto con la Ley de todo el municipio. Esta unidad cuenta con un abogado, psicólogo y trabajador social, que se dedican exclusivamente a esta materia.
- En Tarija, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia cuenta con un equipo de 5 abogados especializados en materia penal, que conocen los casos de adolescentes en conflicto con la Ley. Este equipo no está dedicado exclusivamente a justicia penal juvenil, pero si es el responsable de conocer estos casos.
- En El Alto, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia cuenta con una Unidad Rotatoria de atención de 24 horas. Esta Unidad es la responsable de asistir en los casos de adolescentes en conflicto con la Ley, pero no son los únicos tipos de casos que conocen, ya que también son responsables de la materia de protección.

De estas tres experiencias, solamente la primera está dedicada exclusivamente para adolescentes en conflicto con la Ley, pero las otras dos también representan un carácter más especializado de atención hacia esta población. Las mismas constituyen buenas prácticas, que en alguna medida contribuyen para que se respete el derecho al debido proceso, ya que las DNAs son las responsables de velar porque los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la ley se cumplan durante el proceso. En ese sentido, aunque el actual CNNA (2014) no regula cabalmente las funciones de esta instancia, se identifican actuaciones positivas que deben ser recuperadas y pensar en el establecimiento de Unidades especializadas que permitan desarrollar acciones de defensa del debido proceso en el marco de un programa.

3.2. Para el cumplimiento de sanciones o medidas

Uno de los mandatos en Justicia Penal Juvenil es el contar con programas especializados para el seguimiento y cumplimiento de sanciones o medidas socioeducativas, tanto en las medidas en libertad como para las privativas de libertad. Sin embargo, al igual que en el anterior caso, no se han desarrollado estos programas con carácter generalizado, de hecho sólo se cuenta con programas ya en ejecución y consolidados en un Departamento del País: Santa Cruz. En el resto de los Departamentos, los centros destinados para el cumplimiento de las medidas socio-educativas no funcionan bajo programas consolidados, sino planes específicos de educación, salud, etc. Así, los dos programas consolidados son:

a) El programa del Centro Fortaleza. Este es un Centro para adolescentes en conflicto con la Ley privados de libertad en Santa Cruz. Funciona bajo la modalidad de administración delegada, es decir, está bajo la supervisión del Servicio Departamental de Políticas Sociales (SEDEPOS), pero es administrado por la Misión San Lorenzo con el apoyo de la Diócesis de Grosseto, el Grupo de Voluntariado Civil de Italia (GVC) y la Confederación Italiana de los Trabajadores (CGIL). Este centro viene funcionando desde el año 2002 y hasta el 2014 ha atendido a 1050 adolescentes en conflicto con la Ley.

El programa del Centro Fortaleza está diseñado para trabajar con 40 adolescentes, mismo número de la capacidad de su infraestructura. Actualmente el Centro acoge a adolescentes que tienen una edad de hasta 16 años. Y su programa engloba aspectos educativos formales e integrales, para trabajar con el adolescente y con su familia, como se señaló:

Nosotros tenemos un programa bien definido, que está aplicándose desde el 2011, en coordinación con una Unidad Educativa, para trabajar sobre temáticas transversales como valores, a parte de la educación formal que son los de lenguaje, matemáticas, deportes. Así, se incluye temas como los de familia, las drogas, sexualidad y así paulatinamente se va explicando con actividades bien definidas como se vive en la vida diaria. De manera que se construye valores que los chicos no han tenido oportunidad de desarrollarlos desde la infancia, porque en la mayoría de los casos se ha tenido una desestructuración familiar, por eso se trabaja mucho con la familia también. (Mario Mazzoleni, Director del Centro Fortaleza, 24/02/2015)

b) Programa de Prevención en Unidades Educativas e Implementación de los Centros de Orientación y Reintegración Social en el Sistema Penal para Adolescentes. Esta es la segunda fase de un programa iniciado el año 2009, que está cargo del SEDEPOS – Santa Cruz y realiza el seguimiento en medidas no privativas de libertad. Se debe señalar que este es actualmente el único programa en todo el país para el cumplimiento de estas medidas, a pesar de que la normativa tanto nacional como internacional prescribe que estas deben aplicarse con carácter preferente a la privación de libertad.

Este programa cuenta con el apoyo de UNICEF, en un inicio del programa se contaba con una asignación presupuestaria del 90% de cooperación y 10% del Gobierno Departamental de Santa Cruz. Actualmente el mismo cuenta con una asignación aproximada del 90% de la Gobernación y ya solo 10%. Aspecto muy positivo porque es el Estado el que está asumiendo su función para brindar esta asistencia para el cumplimiento de las medidas no privativas de libertad.

Este programa hace el seguimiento de las siguientes medidas: Libertad Asistida; Servicios a la Comunidad y Órdenes de Orientación. Actualmente, en esta segunda fase del programa se tiene la intención de consolidar un Centro de Orientación que introduzca además los mecanismos restaurativos previstos en el CNNA (2014).

Asimismo, desde que se fundó hasta el 2014 conoció 242 casos de adolescentes en conflicto con la Ley con medidas no privativas de libertad y sus resultados son muy positivos. Porque de acuerdo a un dato previo brindado al Ministerio de Justicia, se cuenta con un índice de reincidencia del 1,5% (VJDF, Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2013, pág. 177). Este índice representa un porcentaje muy bajo en relación a otros programas, como por ejemplo el del Centro Fortaleza que muestra es aproximadamente del 20% de reincidencia. A través de estos datos, claramente se visibiliza que las medidas no privativas de libertad son mucho más positivas para contribuir a la construcción de un proyecto de vida sólido y productivo de los y las adolescentes en conflicto con la Ley.

Ahora bien, uno de los aspectos que más llama la atención es que a pesar de que la normativa insta a que se establezcan los programas de medidas no privativas de libertad y la práctica demuestra que presenta mejores resultados, sólo se cuenta con una experiencia de esta naturaleza en el país. De hecho, en todos los departamentos existen centros de privación de libertad para adolescentes con responsabilidad penal, pero no para el seguimiento de las medidas alternativas a la privación de libertad.

Con el deber de implementar el nuevo CNNA que tienen las diferentes instancias que forman parte del Sistema, se espera que hasta el cierre de gestión del 2015 se cuente con estos programas de medidas no privativas de libertad en funcionamiento. Al respecto, en Cochabamba se cuenta ya con trabajo avanzado, considerando que se ha diseñado un programa que se llama "Cometa". Este programa encierra en sí dos modelos o programas: "Diagrama" que es un Centro de Orientación para el seguimiento de las medidas no privativas de libertad y de mecanismos restaurativos; y el "Molle" que es el Centro de reintegración social destinado al seguimiento de las medidas privativas de libertad. Actualmente, en este Departamento ya se cuenta con el Centro de Reintegración y se está comenzando a implementar el programa "Molle" y el "Diagrama" también está en inicio de ejecución como experiencia piloto, trabajando en instalaciones del mismo SEDEGES.

3.3. Para la Prevención

Si existe una ausencia de programas para el respeto y protección de los derechos de los y las adolescentes en conflicto con la Ley, en relación a programas para la prevención de que adolescentes se encuentren en esta situación la carencia es aún mayor por parte del Estado.

Se hace referencia a programas de prevención en este acápite, a las estrategias articuladas que buscan prevenir que los y las adolescentes se encuentren en situación procesamiento penal. Y para esto, se identifican dos tipos de programas:

- Los destinados a prevenir la violencia hacia la niñez y adolescencia.
- Los de promoción del ejercicio pleno de los derechos de la niñez y adolescencia de manera conjunta con sus responsabilidades.

Respecto al primer grupo de programas, se debe admitir que se han impulsado varios de esta naturaleza, como la misma instauración de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia que se constituyen en el principal actor para la defensa directa de los derechos de la niñez y adolescencia ante su vulneración. Asimismo, el desarrollo de campañas como las de “Buen Trato” que son y fueron promovidas en unidades educativas para promover un trato digno tanto entre los mismos niños, niñas y adolescentes como por parte de los maestros y padres y madres de familia hacia la niñez y adolescencia. Sin embargo, la mayoría de las acciones de promoción de derechos para la prevención de la violencia hacia la niñez y adolescencia no son asumidas por el Estado, siendo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) las que cumplen este rol.

Con relación a la promoción de los derechos y las responsabilidades de la niñez y adolescencia, se identifica una experiencia positiva en Santa Cruz, el Programa de Prevención en Unidades Educativas e implementación de los Centros de Orientación y Reintegración Social en el Sistema Penal para Adolescentes. Como ya se señaló, este programa tiene la finalidad de asistir en las medidas no privativas de libertad. Pero a su vez, trabaja en la prevención a través de la realización de talleres en las Unidades Educativas de Santa Cruz sobre el ejercicio de los derechos de las y los adolescentes y de sus responsabilidades. Al respecto se señaló:

El área de prevención está dedicada exclusivamente a talleres de prevención para que se puedan prevenir los hechos delictivos en las Unidades Educativas, dentro del Departamento de Santa Cruz, ya sea en capital o en provincia. Y se cuenta con dos equipos de prevención, compuesto por 3 personas (José Miguel Rodríguez, Asesor Legal Programa SEDEPOS, 24/02/2014).

Sin embargo, además de esta experiencia no se presentan otras de esta naturaleza que sean ejecutadas por entidades del Estado. Así, son las ONGs las que trabajan para la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, desde el mismo ejercicio de los mismos. Entre algunas experiencias se pueden señalar:

- La Bienal infanto-juvenil en Santa Cruz, como un espacio de participación y expresión artística de esta población.
- Las brigadas de niños, niñas y adolescentes, apoyadas por DNI-Cochabamba, como espacios de organización y generación de propuestas.
- El Proyecto Girl Power en La Paz, apoyado por Visión Mundial, para la promoción de los derechos de las niñas y adolescentes desde su participación activa.
- Educar es fiesta en Cochabamba, un programa para promover la organización de la niñez y adolescencia desde la expresión artística.

Así, se podría hacer una lista extensa de programas y proyectos dirigidos a generar espacios donde los y las adolescentes puedan participar y ejercer sus derechos, constituyéndose en alternativas a la participación en otras formas de organizaciones como pandillas que cometan acciones delictivas, etc. Incluso se podría incluir en esta lista al movimiento scout que desde el año 2013 está impulsando un programa de prevención a la violencia de la niñez y adolescencia a partir de la capacitación sobre derechos de las niñas, niños y adolescentes.

4. Sistemas de información y tecnología en el sistema de justicia penal para adolescentes

Uno de los requerimientos primordiales para la formulación tanto de políticas como programas es contar con información actualizada sobre la situación de las y los adolescentes en conflicto con la Ley y que permita una articulación coordinada en el actuar de las instituciones que forman parte del Sistema. Pero, con carácter previo se puede señalar que actualmente no se cuenta con un Sistema Integral de información a nivel nacional, que articule los datos sobre los casos de adolescentes en conflicto con la Ley que conoce cada instancia y que permita tener una lectura global del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

Existe un mandato normativo que señala que se debe desarrollar un Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes y por otra parte, las distintas instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Penal Juvenil cuentan con mecanismos de información internos para el registro de los casos que conocen. A continuación se analiza este escenario.

4.1. El Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes (SINNA)

El CNNA (2014) establece que el Ministerio de Justicia es el responsable de “Crear, administrar y actualizar permanentemente, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas-INE, el Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes-SINNA, que registrará y contendrá información especializada sobre los derechos de la niña, niño y adolescente” (CNNA, 2014, Art. 179, inc. n). De esta manera, esta entidad a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO) actualmente se encuentra diseñando este sistema que permita contar con información integral en relación al ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia.

Se debe tener en cuenta que este Sistema de Información engloba los dos Sistemas Normativos: El Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescentes y el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes. En ese sentido, se debería contar con información disgregada de cada Sistema, pero que permita cruzar información entre ambos.

De esta manera, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades se encuentra diseñando este Sistema de Información, sobre la base de dos Sistemas previos que se desarrollaron. Estos son:

- El Sistema de Información de Defensorías (SID). Este es un sistema diseñado para el registro y seguimiento de causas conocidas por las Defensorías de la Niñez y Adolescencia. El mismo viene desarrollándose desde el 2006, con el apoyo del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia y ya se cuenta con su segunda versión.
- El Sistema de Información Integrada de Niñez y Adolescencia (SIINA). Este es un Sistema que se desarrolló en el Departamento de Potosí y engloba el SID y el Sistema de Información de Gestión Social (SIGES). Este último se implementó en el Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES) de Potosí en el año 2008. Actualmente funciona en la unidad de planificación del SEDEGES Potosí y cuenta con un responsable Informático para brindar soporte técnico interno. El SIINA fue apoyado por el programa de la Cooperación Italiana “Apoyo al desarrollo del sistema socio sanitario del Departamento de Potosí”.

Ambos Sistemas constituyen las primeras herramientas informáticas para contar con datos en materia de niñez y adolescencia. Sin embargo su aplicación tuvo algunos contratiempos y por tal razón se elaboró una evaluación de los dos sistemas, en el cual, de acuerdo a las entrevistas, se identificó que:

El SID estaba bien diseñado y los servidores estaban contentos con éste, pero presentaba algunos problemas técnicos como: no podía ser trasladable, tenía problemas de seguridad de datos (...) Por otra parte el SIINA es más integrado que el SID, porque

también incluye al SID (...) Así, en la evaluación sale que el SID es muy bueno y amigable, bastante intuitivo y responde a las demandas de las DNAs, pero tenía problemas técnicos de seguridad y de accesibilidad cuando era presentado mediante web. En cambio el SIINA, tenía un sistema más robusto y actualizado, desde el punto de vista técnico estaba muy bueno, pero no funciona en todos los lugares por que necesita internet y no todas las DNAs tienen internet (Antoine Deliegue, Oficial de protección de UNICEF, 19/02/2015).

En ese sentido, esta evaluación realiza un análisis técnico y operativo de estos sistemas y propone un conjunto de recomendaciones para que puedan ser aplicados de manera más efectiva (Ver ANEXO 2, para ver las recomendaciones). Sobre esta base, el VIO está diseñando el Sistema de Información de la Niña, Niño y Adolescente (SINNA), pero se debe tener en cuenta que estos dos sistemas previos están enfocados principalmente al sistema de protección de la niñez y adolescencia y no así al de responsabilidad penal para adolescentes. En ese sentido, es fundamental la inclusión de una plataforma específica para éste último sistema que permita contar con información integral de ambos sistemas.

4.2. Sistemas de información internos de las instituciones en Justicia Penal para Adolescentes

Además los sistemas específicos de niñez y adolescencia presentados, en materia de Justicia Penal Juvenil cada una de las instituciones cuentan con sistema propio de registro de casos y seguimiento. Se debe tener en cuenta que ninguno de estos sistemas se encuentra integrado entre sí, aspecto que no permite cruzar la información ni contar con datos globales del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

4.2.1. Órgano Judicial

El Órgano Judicial actualmente cuenta con el sistema de registro de casos llamado IANUS. Este sistema, es una aplicación informática de registro de actuaciones judiciales, instalado en los nueve distritos judiciales y en el Tribunal Supremo de Justicia. El mismo permite contar con: el registro de ingreso y reparto de los procesos nuevos que ingresan a los tribunales departamentales de justicia; registrar las actuaciones de los juzgados del área penal, transparentando las acciones judiciales, a través del control y seguimiento de las mismas; y uniformizar los conceptos del registro de las actuaciones judiciales para mantener la información de los procesos y las partes intervinientes actualizadas. (UNODC, 2011). En concreto, este sistema tiene el objetivo de contribuir en el seguimiento de procesos, estadísticas judiciales y publicación de jurisprudencia, pero se debe tener en cuenta sólo en materia penal y familiar se pueden registrar todos los actuados de cada proceso, significando

que en las demás materias –civil, niñez y adolescencia, laboral, etc.- sólo se registra el ingreso y el reparto judicial.

Ahora bien, actualmente este sistema se encuentra en revisión, ya que presenta fallas técnicas y los servidores judiciales no llegan a usarlo plenamente, como se sostuvo en la entrevista a la Auxiliar de la Sala Penal Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba:

Nosotros utilizamos este sistema para registrar los procesos, pero tiene fallas en la codificación y eso muchas veces dificulta el trabajo. Incluso, cuando se nos pide informes de los procesos y datos estadísticos tenemos que hacerlos mediante la revisión de los libros diarios, porque en el sistema aparecen más casos de los que en realidad conocimos, porque se registran varios ingresos para una misma causa (Isis Castillo, Auxiliar de la Sala Penal Segunda, 10/04/2015).

En ese sentido, se identifica que el sistema no llega a ser aplicado cabalmente para la generación de estadísticas, principalmente por problemas técnicos del mismo software. Por otra parte, se debe tener en claro que el mismo no sirve para hacer el seguimiento específico en materia de niñez y adolescencia y menos de justicia penal para adolescentes, ya que esto sólo sirve para el registro del ingreso y reparto de estas causas, pero no así para el seguimiento los actuados procesales. Así, los jueces de niñez y adolescencia no utilizan directamente esta herramienta, en ese marco se sostuvo:

Honestamente no entiendo ese sistema, porque nosotros no tenemos acceso a ese programa. Ningún juzgado de la niñez y adolescencia tiene ese programa, nosotros tenemos que consultar a plataforma para ver donde esta cada caso y ellos nos avisan. Pero nosotros no podemos detectar, no tenemos el programa. Aunque por lo que conozco se que otros juzgados si tienen acceso al mismo (Silvia Melgarejo, Juez de Niñez y Adolescencia de Cochabamba, 17/03/2015)

En ese sentido, todo el manejo de estadísticas y datos respecto a la situación procesal de los casos de adolescentes en conflicto con la Ley que llegan al sistema judicial todavía son procesados manualmente.

4.2.2. Ministerio Público y Policía Boliviana

El Ministerio Público también cuenta con su sistema de información llamado I3P. Éste es un sistema cerrado que no permite agregar o modificar funcionalidades por los niveles de seguridad que maneja. Su objetivo no es proporcionar información y facilitar el acceso a la misma de todos los ciudadanos interesados, en ese sentido no es un registro público. Es una herramienta exclusivamente interna para el uso del Ministerio Público para el seguimiento y control de los procesos penales, puede generar banco de datos sobre personas involucradas,

generando información básica para los fiscales, es una herramienta para realizar actividades investigativas, al contener modelos y plantillas. Su uso es obligatorio por todos los fiscales con una serie de actividades obligatorias de registro.

Ahora bien, al margen de que este sistema no sea de carácter abierto al público, si permite la realización de estadísticas globales para evaluar las actividades y la carga procesal del Ministerio Público. Sin embargo, un problema que se presenta es que este sistema no registra cabalmente la edad de los adolescentes, en ese sentido no se puede saber virtualmente cuantos casos de adolescentes en conflicto con la Ley conoce el Ministerio Público, sino que ese dato se lo tiene que sacar manualmente. A su vez, el Fiscal Departamental de Cochabamba sostiene la importancia de poder integrar estos datos con los de otras instancias, siempre cuidando de la información restringida necesaria para la investigación de los casos pero compartiendo algunos datos que pueden ser públicos (Freddy Torrico, Fiscal Departamental de Cochabamba, 19/03/2015).

Por otra parte, la Policía Boliviana no cuenta con ningún tipo de registro informático de los casos de adolescentes en conflicto con la Ley. Esta situación se sostenía bajo el argumento de que el anterior CNNA (1999) establecía la prohibición de registro de antecedentes penales de adolescentes en instancias policiales (Art. 235). Esta disposición estaba dirigida a la protección de la identidad de las y los adolescentes en conflicto con la Ley, pero no significaba que no se cuenten con información cerrada, no pública, de los casos que llegan a su conocimiento. Actualmente, el CNNA (2014) establece el principio de Confidencialidad que involucra “la prohibición de la publicación de datos de la investigación o del juicio, que directa o indirectamente posibiliten identificar a la o el adolescente, exceptuando las informaciones estadísticas” (CNNA, 2014, Art. 262, par. I, inc. m). En ese sentido, esta instancia deberá desarrollar un sistema de registro que permita la generación de datos respecto a los casos de adolescentes que llegan a su conocimiento.

4.2.3. Defensa Pública

Defensa Pública también cuenta con su propio sistema de registro y seguimiento de casos. El mismo es denominado I3D, pero el mismo precisa ser actualizado, ya que según la declaración del Director Nacional de Defensa Pública, presenta fallas técnicas y no permite hacer un seguimiento efectivamente. En ese sentido, Defensa Pública, ha conseguido de la cooperación de Dinamarca un presupuesto para contar con un Data Center, con el objetivo contar con el hardware que permita el desarrollo de un software más completo y potente. En ese sentido,

en la presente gestión (2015) se pretende diseñar el sistema informático que responda a los requerimientos de Defensa Pública.

A su vez, la intención de esta institución es generar un sistema de información que permita contar con datos entrelazados de los distintos sistemas que manejan las instituciones. Al respecto se señaló:

La intención de DP es que se pueda cargar, e incluso entrelazar todos los sistemas que tenemos a nivel nacional, porque no existen sistemas entrelazados. Si uno quisiera decir por ejemplo ¿Cuántas víctimas tiene Bolivia por la Ley 348? ¿De ahí cuantos son atendidos por Defensa Pública? ¿Cuántos conoce el Ministerio Público? Estas cosas hay que hacerlas manualmente. Así, Defensa Pública puede sacar actualmente cuantas personas tiene atendidas por la Ley 348. (...) El órgano Judicial no puede hacer esto con el sistema Ianus, tiene que emitir instructivos escritos para que cada juzgado pueda brindar manualmente esta información. Por esto, tener una información entrelazada es importante para poder determinar políticas, (...) Así, lo que quiere apuntar Defensa Pública con este data center y con un nuevo sistema de seguimiento de causas, es entrelazar y que exista un observatorio de justicia (David Tezanos, Director Nacional de Defensa Pública, 22/02/2015).

De esa manera, existe una importante oportunidad para contar con un sistema integral de información de los casos que conocen las diferentes instancias. Pero se debe tener en cuenta que todas estas no solamente actúan en casos de adolescentes en conflicto con la Ley, sino de adultos también. En ese sentido, se deberá prever la categorización y codificación específica de casos seguidos en el sistema penal ordinario y los que corresponden al sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

4.2.4. Centros para adolescentes en conflicto con la Ley

Finalmente, se hace referencia a los sistemas de información de los Centros para adolescentes en conflicto con la Ley. Como ya se señaló, en todos los Departamentos de Bolivia existen centros de privación de libertad para adolescentes con responsabilidad penal y sólo en Santa Cruz existe un programa para el seguimiento de medidas no privativas de libertad. Sin embargo, sólo en dos de todos éstos se cuentan con un Sistema Informático de registro de casos: El Centro Fortaleza y el Programa de medidas no privativas de libertad, ambos de Santa Cruz.

El Centro Fortaleza cuenta desde el año 2004 con el Sistema de Atención Integral (SAI), que es una herramienta informática para el seguimiento a los adolescentes internos y que han pasado por el Centro. Este es el único Centro de privación de libertad que trabaja con una herramienta informática que registre los datos de los adolescentes en conflicto con la Ley que

ingresan al centro, así como su progreso a partir de la participación del adolescentes en los distintos módulos que tiene el centro, como el psicológico, social, pedagógico, etc. Ahora bien, como este software fue diseñado hace 10 años ya ha quedado un tanto desactualizado y por esta razón no permite la integración de los datos de esta institución con las de otras. En ese sentido, en la entrevista al Director del Centro, se manifestó la intención de actualizar este sistema informático y de ser posible construir un sistema integrado entre todas las instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

A pesar de que en los demás Departamentos los Centros para ACL no cuenten actualmente con estos sistema informáticos, si existe la predisposición de que se desarrollen los mismos. Así, en Cochabamba, en la entrevista al responsable de los centros, se manifestó que todavía la información es procesada manualmente a través de tablas de Excel, pero que se tiene previsto el presupuesto para esta gestión, para la contratación de una consultora que les desarrolle un software para el seguimiento preciso de los casos y del modelo socioeducativo (Fabricio Gumiel, Responsable de UJJRAE, 13/03/2015).

Por otra parte, el programa del SEDEPOS-Santa Cruz para el seguimiento de sanciones no privativas de libertad cuenta con un sistema para el registro y seguimiento de casos de los y las adolescentes en conflicto con la Ley con medidas alternativas a la privación de libertad. Sin embargo, este sistema es bastante básico y está diseñado sobre un soporte de Excel, pero si facilita el trabajo a nivel de estadísticas y demás que requiera el programa.

Con estas pocas experiencias, se puede afirmar que existe una clara demanda de sistemas informáticos integrales e integrados que permitan hacer un seguimiento especializado en materia de justicia penal para adolescentes.

5. Conclusiones previas: Fortalezas y desafíos en el sistema de justicia juvenil actual

A partir de lo descrito en este capítulo y en los anteriores, se pueden sostener unos epígrafes generales sobre las fortalezas y desafíos que se identifican actualmente en el sistema de justicia penal para adolescentes.

Así, se han señalado como fortalezas:

- Una de las principales es la normativa actual, representada en el Código Niña, Niño y Adolescente (2014). Ya que ésta reconoce un sistema de responsabilidad penal especial para adolescentes entre los 14 y los 18 años de edad, claramente diferenciado

del de los adultos. A su vez, introduce nuevos enfoques como el de Justicia Restaurativa y establece un marco normativo especializado en justicia penal juvenil, distinto del de protección.

- Las experiencias piloto y programas consolidados para el seguimiento de medidas socioeducativas. Así, se encuentran dos experiencias que están dando resultados positivos en su labor: el Centro Fortaleza y el Programa para Medidas No Privativas de Libertad, ambos en el Departamento de Santa Cruz. Estos dos cuentan con programas consolidados y herramientas profesionales y tecnológicas para hacer un buen seguimiento de los casos que conocen.
- El funcionamiento de espacios de coordinación interinstitucional como la Mesas Técnicas de Justicia Penal Juvenil a nivel Nacional y también en la mayoría de los Departamentos. Si bien, estas Mesas no se cuentan plenamente institucionalizadas, constituyen un buen espacio para la coordinación y el desarrollo de acciones articuladas.
- Un soporte institucional que se viene desarrollando desde el anterior Código del Niño, Niña y Adolescente (1999). En ese sentido, actualmente se cuenta con un conjunto de instituciones que tiene –en su mayoría– sus roles bien definidos. Lo que falta es que estas instancias se fortalezcan y cumplan efectivamente con esos roles.

Entre las debilidades más demandantes se encuentran:

- La estigmatización social hacia la adolescencia. Esta se identifica a partir de declaraciones y acciones que se impulsan desde los mismos responsables de la seguridad ciudadana, en la que se suele referir a la adolescencia como sinónimo de peligrosidad. A su vez, como señalan algunos servidores judiciales, esta situación conduce a que no se puede aplicar cabalmente la legislación porque los medios de prensa y la sociedad en general, al criminalizar a la adolescencia se manifiestan cuando se aplican medidas no privativas de libertad.
- La casi inexistencia de programas de medidas no privativas de libertad e inexistencia total de programas para la aplicación de mecanismos restaurativos. Esta ausencia de programas, responde al hecho del estigma social que prevalece incluso en servidores públicos, reproduciendo un modelo punitivo antes que restaurativo, y también a la falta de voluntad política, porque normativamente el camino está bien diseñado.
- La ausencia de programa de formación y capacitación permanente de los servidores públicos que forman parte del sistema de justicia penal para adolescentes.
- La presencia de algunos vacíos legales en el CNNA (2014), como la falta de regulación del actuar de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia o la contradicción normativa en relación a los parámetros para la aplicación de medidas privativas y no privativas de libertad.
- La carencia de sistemas integrados de información, que permitan un seguimiento integral de los casos y un monitoreo permanente de la situación del sistema de justicia penal juvenil.
- La falta de programas de prevención de la violencia y de promoción del ejercicio responsable de los derechos de la niñez y adolescencia.

-
- La inexistencia de protocolos de actuación especializados de cada institución que forma parte del sistema, con el objetivo de garantizar efectivamente el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso de los y las adolescentes en conflicto con la Ley.
 - La falta de presupuestos adecuados para la implementación cabal de la legislación que rige esta materia en el país.

CAPÍTULO V

Condiciones de los y las adolescentes en conflicto con la Ley

El último capítulo de este estudio está dedicado a presentar datos que permitan identificar la situación de las y los adolescentes en conflicto con la Ley. En ese sentido, a partir del análisis realizado en los anteriores capítulos, que presentan una visión integral del sistema, en el presente se concretiza con información de carácter cuantitativo sobre la situación jurídica de esta población.

Se debe tener en cuenta que no se logró acceder a datos de fuentes primarias, a pesar de que en la entrevistas se procuró los mismos. Sin embargo, al no tener un sistema de datos actualizados a nivel nacional, se tuvo que recurrir a fuentes secundarias de investigaciones previas realizadas en los años 2010 y 2012, el primero desarrollado por Defensa de Niñas, Niño y Adolescentes Internacional (DNI-Bolivia) y el segundo por el Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, y UNICEF. De todas maneras, con la información que se presenta, se logra tener una mirada referencial sobre la situación de las y los adolescentes en conflicto con la Ley, con el objetivo de contar con datos que permitan plantear un estrategia para el efectivo cumplimiento de los derechos de estos adolescentes.

1. Número de adolescentes en conflicto con la Ley

A partir de los datos obtenidos en los estudios señalados, se puede analizar cuál es el número de adolescentes que llegan a tener contacto con diferentes instancias del sistema de justicia penal para adolescentes. Así, se observa en los siguientes cuadros, datos de los casos conocidos tanto por el órgano judicial, las DNAs, los SEDEGES-SEDEPOS, los centros para Adolescentes en conflicto con la Ley, Defensa Pública y el Ministerio Público. Una de las instituciones de las que no se cuenta con datos es la Policía, este hecho responde a que –como ya se sostuvo- el anterior CNNA (1999), que estaba vigente en el momento de la realización de estos estudios, se establecía la prohibición de registro de datos de los y las adolescentes en instancias policiales. Sin embargo, actualmente ya no se presenta esta restricción, lo que no significa que no se proteja la privacidad, y las instancias policiales deberán contar con un sistema de registro de los casos que llegan a su conocimiento.

A su vez, se debe tener en cuenta que los datos de los dos siguientes cuadros corresponden a adolescentes de 12 a 16 años de edad, ya que en el marco del CNNA (1999), este era el rango etario de la justicia penal juvenil, siendo los adolescentes mayores de 16 años juzgados como adultos.

Cuadro 16 Número de ACL en el año 2010

Departamento	Ministerio Público	Defensoría de la Niñez y Adolescencia	Juzgado de Niñez y Adolescencia.	SEDEGES	Centro para ACL
El Beni	18	20	37	30	25
Chuquisaca	92	--	81	48	48
Cochabamba	88	65	185	118	118
La Paz	294	41	190	153	153
Oruro	80	No atendieron casos de ACL en la gestión 2010.	67	95	95
Pando	8	23	48	12	En construcción
Potosí	40	51	75	35	35
Santa Cruz	240	102	203	116	108
Tarija	320	122	83	35	31
TOTAL	1180	424	969	642	604
<i>Elaboración y fuente: DNI Bolivia, "Justicia Penal Juvenil: De la realidad que tenemos a la justicia que queremos" (2012)</i>					

En el cuadro No. 16 se identifica que la instancia que conoció más casos de adolescentes en conflicto con la Ley es el Ministerio Público, con 1180 casos. Se debe recordar que ésta es la responsable de dirigir la investigación para averiguar la verdad histórica de los hechos. En ese sentido, al comparar con los casos que llegaron al Juzgado de Niñez y Adolescencia, que son 969, se evidencia que no todos los casos que llegaron a conocimiento de la Fiscalía llegaron a imputación formal y abrirse un proceso judicial propiamente dicho. Un aspecto que llama la atención es que en la mayoría de los Departamentos. Pando, Beni, Cochabamba, Oruro y Potosí, el número de casos conocidos por el órgano judicial es mayor al reportado por el Ministerio Público, hecho que es una inconsistencia informativa, ya que no podrían haber conocido más casos los jueces de la niñez y adolescencia, considerando que esta instancia toma participación cuando el fiscal imputa formalmente o informa de la apertura de un proceso de investigación. Sin embargo, esta divergencia es atribuible a la falta de un sistema integral de registro de casos.

Respecto a la Defensoría de la Niñez y Adolescencia (DNA) se observa que su participación no es en todos los casos que llegaron a conocimiento de las otras instituciones. Tomando en cuenta que en la vigencia del anterior CNNA (1999), la responsable de la defensa técnica para adolescentes en conflicto con la Ley era esta instancia, se identifica que en muchos casos no se contó con esta defensa especializada e incluso en el caso de Oruro, no se llegó a atender ningún caso. Actualmente, con la reforma al CNNA, esta responsabilidad recae sobre Defensa Pública y la DNA, se deberán elaborar protocolos de actuación conjunta para garantizar que ningún adolescente se encuentre privado de su derecho a una defensa especializada

Respecto a los adolescentes que estuvieron en cumplimiento de alguna medida socioeducativa se identifican en el año 2010 fueron un total de 642. Se debe resaltar que en casi todos los Departamentos el número de adolescentes con alguna sanción es inferior al conocido por los juzgados de niñez y adolescencia, aspecto que responde al hecho de que la única autoridad que puede ordenar la ejecución de una medida es el órgano judicial. Sin embargo, en Oruro el SEDEGES conoció 95 casos mientras que el Juez sólo 67. A partir de este dato se infiere que algunos adolescentes fueron ingresados al centro para adolescentes en conflicto con la Ley sin la orden judicial correspondiente. Este hecho representa una total violación a los derechos de los y las adolescentes. Según lo señalado en la investigación del DNI-Bolivia, se encontraron casos en los que adolescentes sin haber cometido un delito -sino por el hecho de consumo de bebidas alcohólicas o desobediencia familiar-, fueron internos por algunos días en el Centro para ACL de Oruro, constituyendo una vulneración al derecho al debido proceso, al desarrollo integral, al interés superior del niño y en sí a toda carta de derechos de la niñez y adolescencia (DNI-Bolivia, 2012).

Ahora bien, los Centros para ACL son instancias dependientes de los SEDEGES o SEDEPOS, pero en el cuadro se presenta con datos separados porque los Centros están dirigidos a la aplicación de medidas privativas de libertad, pero no en todos los Departamentos hay Centros, ni tampoco en todos los casos se aplicaron medidas privativas de libertad. Sin embargo, si sale a luz que la amplia mayoría de los adolescentes que cumplieron alguna medida estuvieron con privación de libertad, ya que de los 642 adolescentes, 604 estuvieron en un centro de privación de libertad. Así, se identifica que:

- En Santa Cruz, el año 2010 se estaba implementando recién el programa de medidas no privativas de libertad y conocieron 8 casos de adolescentes con este tipo de medidas.

- En Pando, no se cuenta con un centro para adolescentes en conflicto con la Ley, ni con un programa de medidas no privativas de libertad, así los 12 casos que conocieron fueron asistidos en los módulos del mismo SEDEGES, los cuales también son para aplicación de medidas privativas de libertad.
- En Beni se conocieron 5 casos y en Tarija 4, de adolescentes con medidas no privativas de libertad, pero el seguimiento de los mismos no fue realizado bajo un programa establecido previamente.
- En el resto de los Departamentos, todos los casos del SEDEGES corresponden también a los conocidos por los Centros de privación de libertad de ACL.

Cuadro 17 Número de ACL en el año 2012

Ciudades	Juzgados de Niñez y Adolescencia	Defensa Pública		DNA	SEDEGES/SEDEPOS
		12 - 15 años de edad	16 - 18 años de edad		
Sucre	174	4	84	-----	60
La paz	207	0	7	91	180
El alto	49	0	0		
Cochabamba	198	5	24	201	74
Oruro	108	12	59	-----	108
Potosí	96	22	37	-----	64
Tarija	165	0	0	71	57
Santa cruz	265	0	42	97	76
Trinidad	33	0	11	156	23
Cobija	9	0	0	19	8
Total	1.304	43	264	635	650

Elaboración y Fuente: Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y Unicef, "Balance Normativo, Balance normativo, diagnóstico situacional y propuestas en Justicia Penal Juvenil " (2013)

En el cuadro No. 17 se presentan datos en categorías similares al anterior, aspecto que permite un análisis comparativo de los datos del año 2012 en relación a los presentados en el anterior cuadro del año 2010. Así, se evidencia que el número de casos conocidos por el órgano judicial aumentó de 969 a 1304, un incremento bastante considerable ya que representa un 36% de aumento de casos. Este dato es fundamental al considerar que en el momento de la realización de esa investigación, los jueces de niñez y adolescencia no conocían asuntos de ACL de 16 a 18 años de edad, sino sólo de 12 a 16 años. Y como se verá en el cuadro No. 18, la población de ACL comprendida entre los 17 y 18 años de edad representa casi la mitad de los adolescentes en cumplimiento de alguna sanción o medida. En ese sentido, se debe realizar un estudio amplio para identificar cuanto ha sido el incremento procesal en esta materia para los jueces en el marco del nuevo CNNA (2014) y evaluar si existen las capacidades institucionales para responder cabalmente a la demanda laboral. De

todas maneras, se puede adelantar que seguramente se presentarán algunos problemas de justiciabilidad, considerando que el número de causas conocidas por estas instancias ha aumentado y no así el número de jueces públicos de la niñez y adolescencia.

Un dato que en el anterior cuadro no se contaba es el de Defensa Pública (DP). Como se observa, su actuar está dividido en dos franjas: de 12 a 15 años y de 16 a 18 años. Esto, bajo la consideración de que los adolescentes a partir de los 16 años, hasta el año 2014, eran juzgados como adultos. En ese sentido, se observa que en el año 2012 esta instancia asistió en 43 casos de ACL menores de 16 años y en 264 de los comprendidos entre los 16 y 18 años. Esta situación responde al hecho que para ACL juzgados en el marco de la justicia penal juvenil la instancia responsable de la defensa técnica era exclusivamente la DNA. Sin embargo, se observa que Defensa Pública incluso antes de la promulgación del CNNA (2014) ya tenía experiencias en la atención de casos comprendidos en el sistema penal para adolescentes, aunque no es un número muy representativo. Sin embargo, en los casos de los adolescentes procesados en la vía penal ordinaria, la participación de DP es preeminente. Esta situación es analizada más detenidamente en el cuadro No. 20.

En relación a los casos conocidos por el SEDEGES-SEDEPOS, se identifica que no hay un incremento sustancial entre los presentados en el año 2010, ya que de 642 aumentan a 650. Asimismo, se debe notar que en todos los Departamentos los casos conocidos por esta instancia es inferior a los conocidos por el órgano judicial, situación correlativa al rol que juega cada una en el sistema. Pero en el caso de Oruro se presenta un dato en el que de los 108 casos que conocieron los juzgados de niñez y adolescencia también 108 fueron conocidos por el SEDEGES. Esta información da a pensar que todos los adolescentes que fueron juzgados cumplieron alguna sanción o medida, aunque como se señaló previamente, también existen referencias de que algunos adolescentes que ingresan al centro para ACL a cargo del SEDEGES no lo hacen con orden judicial, situación que puede dar lugar a estos datos equiparados.

Finalmente, en el cuadro No. 18 se muestran las edades y sexo de los y las adolescentes privadas de libertad en la gestión 2013. Se debe tener en cuenta que los datos hasta ahora presentados corresponden a los registros nacionales en todo un año. En cambio, en el siguiente cuadro son obtenidos a través de una muestra relevada a través de entrevistas directas a los adolescentes privados de libertad en centros para ACL y recintos penitenciarios para adultos de tres Departamentos: Santa Cruz, Cochabamba y La Paz.

Cuadro 18 Edad y sexo de las y los adolescentes privados de libertad en centros para ACL y Recintos Penitenciarios de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, Nov. 2013

Edad en años	SEXO				Total	%
	Masculino	%	Femenino	%		
13	7	3%	0	0%	7	3%
14	26	12%	1	4%	27	11%
15	35	16%	4	17%	39	16%
16	49	22%	4	17%	53	22%
17	44	20%	2	9%	46	19%
18	59	27%	12	52%	71	29%
Total	220	100%	23	100%	243	100%

Elaboración y Fuente: Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y Unicef, "Balance Normativo, Balance normativo, diagnóstico situacional y propuestas en Justicia Penal Juvenil " (2013)

En el cuadro se identifica que en el momento de la aplicación de la entrevista se encontraban un total de 220 adolescentes varones y 23 mujeres privadas de libertad en los 3 Departamentos. Se debe tener en cuenta que el número es en proporción bastante inferior al de los varones. Así, aunque no se presente en el cuadro, la relación proporcional es de 90% hombres y 10% mujeres.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que los adolescentes comprendidos entre los 13 y 15 años que se observan en la tabla están privados en Centros para Adolescentes en Conflicto con la Ley. En cambio los de 17 y 18 se encuentran en recintos penitenciarios para adultos.²⁵ La población comprendida en los 16 años, algunos se encontraban en los Centros para ACL y otros en Recintos Penitenciarios. Este escenario se presentaba ante la división que realizaba la legislación recién abrogada, actualmente todos los adolescentes entre los 14 y 18 años de edad deben ser procesados en el sistema especial de responsabilidad penal para adolescentes, que está claramente diferenciado del de los adultos. Asimismo, los adolescentes menores de 14 años no tienen ningún tipo de responsabilidad penal, en ese sentido ya no se podrán encontrar adolescentes de 12 o 13 años de edad en cumplimiento de alguna medida o sanción socio-educativa.

²⁵ Los siguientes son los recintos penitenciarios para adultos en los que se aplicó las entrevistas s:

- Santa Cruz: Palmasola.
- La Paz: Qalauma (jóvenes y adolescentes), San Pedro, Miraflores, Obrajés.
- Cochabamba: San Antonio, El Abra, San Sebastián Varones y Mujeres, San Pedro (Sacaba) y San Pablo (Quillacollo).

Pero como en el momento del estudio citado estaba vigente la anterior normativa, se evidencia que adolescentes de 13 años se encontraban en privación de libertad, aunque el número es el más bajo de todos, representando sólo el 3% del total de los varones y ningún caso de alguna adolescente mujer. Por consiguiente, la reforma legal, además de adecuar la normativa a los estándares internacionales, se evidencia que responde a un contexto en el que la incidencia de delitos cometidos por personas menores de 14 años es bastante baja y por tal razón es más adecuada la aplicación de una medida de protección antes que una penal, así sea atenuada.

A su vez, se identifica que comienza a visibilizarse un índice mayor a partir de los 14 años de edad, aunque porcentajes más elevados se en el caso de los varones son en las edades de 16 a 18 años y en el de las mujeres a los 18 años. En ese sentido, los centros para ACL y los programas de medidas no privativas que se deben implementar en el sistema de justicia penal para adolescentes deberán tomar medidas para poder responder a las demandas que se presentarán en torno a este aumento de población.

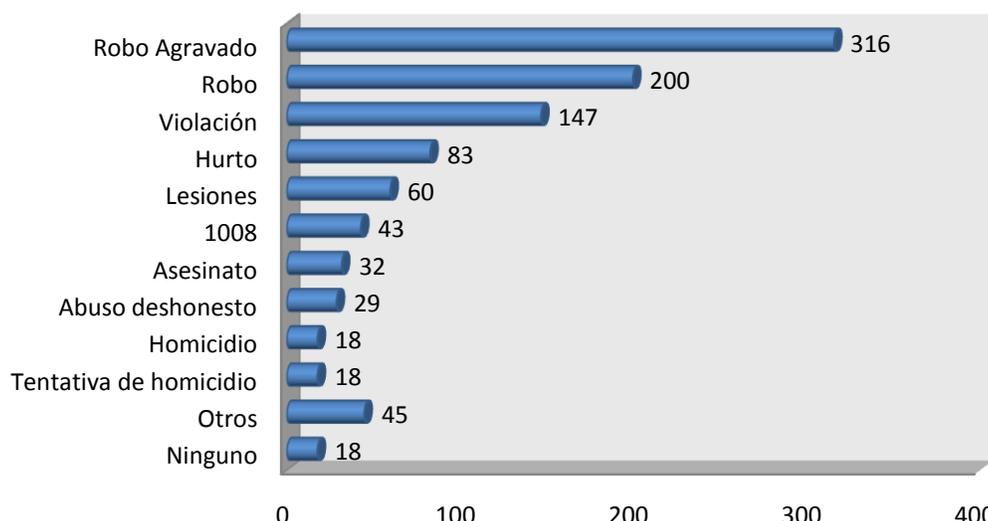
2. Situación jurídica de los y las adolescentes en conflicto con la Ley

A continuación se presentan datos referidos a la situación jurídica de los y las adolescentes en conflicto con la Ley, que permitan tener una aproximación a las condiciones procesales en las que se encuentran estos adolescentes y el grado de cumplimiento de la normativa en justicia penal juvenil.

2.1. Tipo de delitos

En el siguiente gráfico se presentan los delitos por los cuales se encontraron adolescentes de 12 a 16 años en cumplimiento de alguna medida o sanción a través de los SEDEGES- SEDEPOS de todo el país en la gestión 2012 y primer semestre del año 2013.

Gráfico 7 Tipo de delitos, adolescentes en conflicto con la ley en cumplimiento de alguna medida en SEDEGES-SEDEPOS, 2012 y primer semestre del 2013



Elaboración y Fuente: Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y Unicef, "Balance Normativo, Balance normativo, diagnóstico situacional y propuestas en Justicia Penal Juvenil" (2013)

A partir de los datos presentados, se observa que los delitos con mayor prevalencia son los categorizados como delitos contra la propiedad: Robo agravado, Robo y Hurto, que en conjunto representan el 59% de los casos. Seguidos de los delitos contra la libertad sexual: Violación y Abuso Deshonesto, que representan el 18% y finalmente los delitos contra la integridad física: Lesiones, Asesinato, Homicidio y su tentativa, que configuran el 13%. Se debe tener en cuenta que identificaron 18 casos, los cuales se encontraban en cumplimiento de una sanción o medida, sin que el hecho constituya delito. Esta situación confluye con los datos presentados en los que existían casos de adolescentes privados de libertad sin la orden judicial correspondiente. Al respecto se sostuvo:

El dato que más llama la atención es que algunos de los o las adolescentes privados de libertad se encontraban sin haber cometido hechos que constituyan delitos, así se indicó por ejemplo que habían adolescentes por: "extravío", por consumo de bebidas alcohólicas, "intento de suicidio" o como medida de protección bajo la figura de "guarda". Esta situación es la más preocupante ya que los centros para adolescentes en conflicto con la Ley son para personas que hayan cometido un delito y de ninguna manera centros de acogida, no debiéndose privar a ninguna persona de su libertad por hechos que no constituyen delitos, porque se estaría vulnerando derechos fundamentales atentando incluso con lo establecido en la Constitución Política del Estado (VJDF; UNICEF, 2013, pág. 153).

Por otra parte, de acuerdo al CNNA (1999) recientemente abrogado, no se podría imponer medidas privativas de libertad por delitos que en el Código Penal tenían prevista una sanción

superior a los 5 años de sanción (Art. 251). Sin embargo, casi la totalidad de los casos que se presentan en el gráfico están con medidas privativas de libertad a pesar de que los delitos de Hurto, Robo, Abuso Deshonesto y Lesiones Leves tienen prevista una sanción inferior a este término. Sin embargo, en todos estos casos se impuso una sanción privativa de libertad que contraviene tanto a la normativa nacional como internacional, ya que la privación de libertad debería ser aplicada como último recurso.

Ahora bien, en el marco del nuevo CNNA (2014) para la valoración de qué tipo de medida aplicar de acuerdo al delito, se establece que “Para delitos cuyo máximo penal esté entre quince (15) y treinta (30) años en la Ley Penal, la sanción deberá cumplirse en un centro especializado en privación de libertad; para delitos cuyo máximo penal sea menor a quince (15) años en la Ley Penal, se aplicarán medidas socio-educativas con restricción de libertad y en libertad” (Art. 268).²⁶ En ese sentido, se amplía la consideración para la aplicación de medidas no privativas de libertad. En ese sentido, de la lista que se presenta en el gráfico, en el siguiente cuadro se observa qué delitos deberán ser sancionados con privación y cuáles no.

Cuadro 19 Clasificación de los delitos de acuerdo a la medida que se deberá imponer en el marco del CNNA (2014)

Con medidas no privativas de libertad o restrictivas	Con medidas privativas de libertad
Robo Robo Agravado Hurto Lesiones Tentativa de homicidio	Violación Asesinato Homicidio
Los delitos relacionados con la Ley 1008 (Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas), entran en las dos categorías dependiendo de las condiciones y hechos por los cuales se le imputa al adolescente	

A partir de lo presentado en el cuadro, se evidencia que la mayoría de los casos de los adolescentes que se encontraban privados de libertad deberán cumplir una medida o sanción socioeducativa en libertad o con restricción de la misma, pero no en un Centro de Reintegración Social, sino en un Centro de Orientación. Ya que de los 1009 adolescentes que en el año 2012 y primer semestre del 2013 estuvieron en cumplimiento de alguna medida en los SEDEGES-SEDEPOS, el 72% no corresponde que se encuentre con medidas privativas de libertad en el marco del nuevo CNNA (2014).

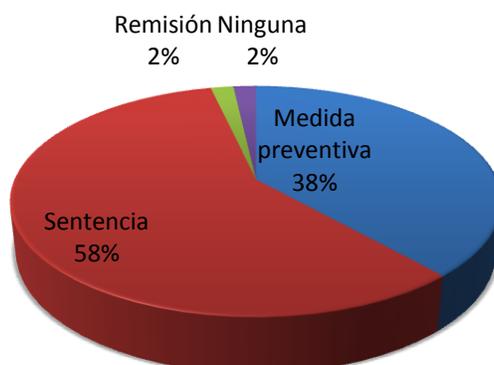
²⁶ Ya se hizo referencia al conflicto normativo entre lo previsto en este artículo y lo establecido en el Art. 324. Pero en concordancia con los principios de de Derechos Humanos de interpretación conforme y Pro Homine, además de los de materia penal como el Pro Reo, se deberá aplicar lo prescrito en el artículo 268.

En ese sentido, se hace aún más importante el desarrollo e implementación de programas serios e integrales para el seguimiento de las medidas en régimen abierto, ya que como se observa la amplia mayoría de los casos deberán ser remitidos a estos programas, hecho que también contribuirá a que no se presente hacinamiento en los centros de privación de libertad y no se demande tantos recursos para el manteamiento de estos centros.

2.2. Situación Procesal

Respecto a la situación procesal de los y las adolescentes que estuvieron en cumplimiento de alguna medida o sanción socio-educativa, a continuación se presentan dos gráficos que muestran los datos recogidos a través de entrevistas aplicadas los y las adolescentes en centros para ACL y recintos penitenciarios de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz en la gestión 2013.

Gráfico 8 Situación procesal de los y las adolescentes en cumplimiento de alguna medida o sanción a través de los SEDEGES-SEDEPOS, 2013



Elaboración y Fuente: Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y Unicef, "Balance Normativo, Balance normativo, diagnóstico situacional y propuestas en Justicia Penal Juvenil " (2013)

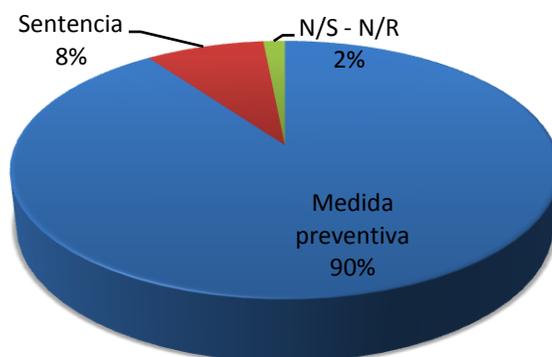
En el gráfico No. 8 se identifica que la mayoría de los adolescentes que se encontraban en cumplimiento de alguna medida o sanción a través de los SEDEGES-SEDEPOS estaban con sentencia (58%), mientras que el 38% con medidas preventivas. Es positivo el hecho que la mayoría de los y las adolescentes en conflicto con la Ley que se encontraban en esta situación hayan estado con sentencia, considerando que en materia de Justicia Penal Juvenil es fundamental que los procesos sean ágiles y se decida sobre su situación procesal lo antes posible para que no se apliquen medidas (preventivas) sin que se haya comprobado fehacientemente la responsabilidad del adolescente sobre los hechos de los cuales se le imputa.

Sin embargo, el porcentaje de personas adolescentes con medidas preventivas no es muy bajo, de hecho es un número considerable. Tomando en cuenta además que la mayoría de las personas que estaban con estas medidas se encontraban bajo la figura de Detención Preventiva, es preocupante que varios adolescentes estaban privados de libertad sin que se haya pronunciado sentencia alguna.

En el gráfico también se observa que el 2% de las personas adolescentes privadas de libertad se encontraban en una incertidumbre procesal total, ya que no contaban ni con sentencia ni medida preventivas. Esta situación responde al hecho que algunos adolescentes no habían sido privados de libertad por un hecho que propiamente se constituya en delito, contexto que claramente vulnera los derechos fundamentales y básicos de todo ser humano a no ser restringido de su libertad y sobre todo pone en riesgo el desarrollo integral de estos adolescentes.

Por último, también se identifica que en un 2% de las personas entrevistadas estaban bajo la figura de “remisión”. Los mismos corresponden, en su totalidad, al programa de medidas no privativas de libertad del SEDEPOS de Santa Cruz. En ese sentido, son casos en los que se aplicó la remisión acompañada de medidas socio-educativas no privativas de libertad como Orientaciones Sociales o Libertad Asistida.

Gráfico 9 Situación procesal de los y las adolescentes en cumplimiento de una sanción en Recintos Penitenciarios para adultos, 2013



Elaboración y Fuente: Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y Unicef, “Balance Normativo, Balance normativo, diagnóstico situacional y propuestas en Justicia Penal Juvenil “ (2013)

La situación procesal de los adolescentes comprendidos entre los 16 y 18 años de edad que eran procesados como adultos era aún más preocupante, ya que sólo el 8% de los entrevistados se encontraban bajo la ejecución de una sentencia. Así, el 90% de estos

adolescentes se encontraban con Detención Preventiva, en cárceles para adultos. Esta era una de las situaciones más alarmantes que se presentaban con la anterior legislación, ya que en además de vulnerar todos los estándares internacionales en Derechos Humanos, estos adolescentes eran víctimas de un sin número de violaciones que iban desde agresiones físicas, extorsiones hasta agresiones sexuales.

En el marco del nuevo CNNA (2014) esta población de adolescentes de 16 a 18 años de edad ahora deben ser procesados en el sistema penal para adolescentes. En ese sentido, se deberá realizar un nuevo estudio general sobre cuál es la situación en las cárceles de Bolivia, para garantizar que ningún adolescente permanezca en recintos penitenciarios de adultos y evaluar cuál es la respuesta de los Centros, que están a cargo de los SEDEGES-SEDEPOS, para asumir cabalmente la responsabilidad de brindar programas socioeducativos para adolescentes de 14 a 18 años de edad.

2.3. Defensa técnica en el proceso

Una de las garantías para el respeto al derecho al debido proceso, es contar con una defensa técnica adecuada, que en materia de justicia penal juvenil se hace aún más importante por el carácter de especialidad que deberían tener estos procedimientos. En el siguiente cuadro se presentan los datos del tipo de defensa que los adolescentes entrevistados en los tres departamentos del eje central del país tuvieron durante su proceso.

Cuadro 20 Tipo de defensa técnica de los y las ACL, 2013

JURISDICCIÓN	Defensa Técnica									
	DNA	%	Abogado Privado	%	Defensa Pública	%	Otra	%	Ninguna	%
Niñez y adolescencia	74	81%	44	44%	22	27%	5	63%	4	33%
Ordinaria Penal	17	19%	56	56%	58	73%	3	38%	8	67%
Total	91	100%	100	100%	80	100%	8	100%	12	100%

Elaboración y Fuente: Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y Unicef, "Balance Normativo, Balance normativo, diagnóstico situacional y propuestas en Justicia Penal Juvenil" (2013)

En el cuadro se identifica el tipo de defensa que tuvieron los ACL tanto en la jurisdicción de niñez y adolescencia (de 12 a 15 años de edad) y en la ordinaria penal (de 16 a 18 años de edad), en el marco del anterior CNNA (1999). Así se puede observar que la Defensoría de la Niñez y Adolescencia tuvo una calara mayor participación en los casos de los adolescentes que eran procesados en el sistema de justicia penal juvenil, con un 81% frente al 19% en los casos del sistema ordinario penal. Se debe tener en cuenta que en la anterior normativa, aunque

existía la división a los adolescentes a los 16 años para que sean juzgados como adultos, ampliaba su protección hasta los 21 años de edad²⁷, especialmente respecto a la defensa especializada. Sin embargo, como se observa esta previsión no era cabalmente cumplida por el hecho de que representaba otra jurisdicción distinta al de niñez y adolescencia.

En relación a tener una defensa a través de un abogado particular, se identifica que existe una relación proporcional en las dos jurisdicciones, ya que el 44% de los adolescentes que contaban con esta defensa estaban en la jurisdicción de niñez y adolescencia y el 56% en la ordinaria penal. Al respecto se debe tener en cuenta, que la participación de una instancia especializada en la materia es fundamental, incluso se cuente con defesa particular, esto porque el objeto de la Justicia Penal para Adolescentes no es sancionar o castigar, sino generar medios idóneos para que el o la adolescente que haya cometido algún delito se responsabilice de sus actos y tenga una oportunidad de desarrollar un proyecto de vida sólido que contribuya a su vida personal y social. En ese sentido, el actuar de instancias especializadas como la Defensoría de la Niñez y Adolescencia no es precisamente el de buscar la exoneración de cualquier responsabilidad del adolescente, haya cometido o no el hecho (como el caso de un abogado particular), sino de velar porque en caso de existir pruebas suficientes de su autoría en el hecho que se aplique la medida que mejor contribuya al desarrollo integral del adolescente. Por lo tanto, la participación de un abogado particular no debería excluir la participación de las instancias especializadas en la materia.

Respecto a Defensa Pública, se identifica que claramente tuvo una mayor participación en los casos seguidos en la jurisdicción ordinaria penal. Se debe recordar que en el anterior CNNA (1999) no estaba prevista la participación de esta instancia en los procesos contra adolescentes en el sistema de justicia penal juvenil. A pesar de esto, se observa que del total de casos en los que intervinieron, el 27% corresponde a la jurisdicción de niñez y adolescencia y el 73% a la ordinaria penal. Ahora bien, en el marco del nuevo CNNA (2014) esta instancia forma parte integral del Sistema de Justicia Penal para adolescentes, pero su actuación – como se señaló a lo largo de este estudio- no está claramente definida, especialmente en relación a la coordinación con la Defensoría de la Niñez y Adolescencia. Así, se deberá establecer un protocolo claro de actuación en la que se prevea que la participación de Defensa Pública en este rol de defensa legal propiamente dicha y la DNA como actor que

²⁷ Esta consideración de los 21 años era considerada porque en el momento de la aprobación del CNNA (1999) la mayoría de edad se obtenía a los 21 años.

debe velar porque se proceda conforme al Interés Superior del Niño y demás principios de la Justicia Penal Juvenil.

Finalmente, un dato preocupante es que se identificaron casos en los que los entrevistados sostenían que no tenían ningún tipo de defensa. Estos casos claramente responden a dos situaciones: el hecho de que existe un número de adolescentes que son sancionados, sin que hayan cometido un delito ni se haya llevado un proceso judicial (como se señaló en el apartado 2.1. supra); pero también se da por el hecho de que en algunos casos aunque formalmente figure que algún representante de la DNA o de Defensa Pública está a cargo de la defensa del adolescente, el mismo no conoce a este representante. En este escenario, se infiere que este representante a cargo de la defensa legal del adolescente no realizará una defensa profesional y especializada, considerando que ni siquiera ha trabajado con el adolescente para conocer su versión de los hechos ni abundar en la investigación. De esta manera, esta población que del total de entrevistados representan el 4%, se encuentra en total vulneración de sus derechos.

2.4. Situación durante el cumplimiento de su sanción de adolescentes en conflicto con la Ley

En este apartado se analiza cual es la situación de las y los adolescentes durante el cumplimiento de su sanción, para esto se consideran dos indicadores: el respeto a su integridad física y psicológica; y el ejercicio de su derecho a la educación.

Cuadro 21 Respeto a la integridad física y psicológica de los y las ACL durante el cumplimiento de su sanción o medida, 2013

SEXO	MEDIDAS IMPUESTAS	¿GOLPEADO, TORTURADO, INSULTADO O HUMILLADO?				Total	%
		Si	%	No	%		
Masculino	Medida no privativa de libertad	0	0%	14	100%	14	100%
	Medida privativa de libertad	47	23%	161	77%	208	100%
	Total	47	21%	175	79%	222	100%
Femenino	Medida no privativa de libertad	0	0%	7	100%	7	100%
	Medida privativa de libertad	3	21%	11	79%	14	100%
	Total	3	14%	18	86%	21	100%
Total		50	21%	193	79%	243	100%

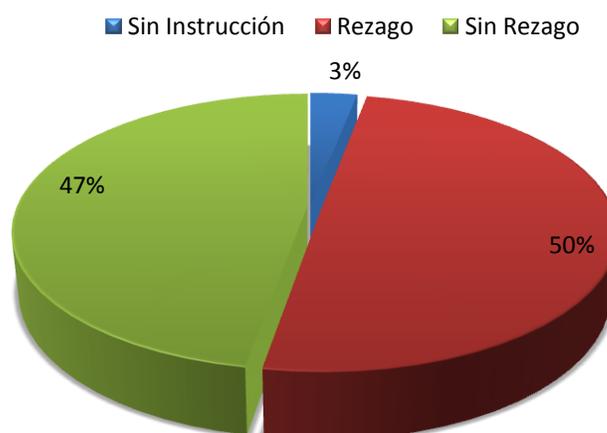
Elaboración y Fuente: Viceministerio de Justicia y Derechos

En el cuadro No. 21 muestra la situación en relación al derecho a la integridad física y psicológica de las y los adolescentes en conflicto con la Ley durante el cumplimiento de la medida socio-educativa. En el cuadro No. 13 se mostraban datos sobre la situación de las y los adolescentes en el momento de su detención, en el que se registraba que más del 70% había sido víctima de algún tipo de agresión física o psicológica (en el que la principal responsable era la Policía). Ahora bien, en el cuadro No. 21 se muestra que alrededor del 20% de los y las adolescentes que estaban cumpliendo alguna sanción fueron víctimas de algún tipo de agresión. Este dato muestra que el índice de violencia mayor se da en el momento de la detención y disminuye en el momento de la ejecución de la medida.

Sin embargo, no se puede dejar de lado que existe un índice de personas que son violentadas durante el cumplimiento de su sanción, el 21% en el caso de los varones y el 14% de las mujeres. Ahora bien, se identifica un dato importante, los y las adolescentes que estuvieron en cumplimiento de una medida socioeducativa no privativa de libertad no presentan ningún caso de violencia. En sí, todos los casos en los que se registra atentados contra la integridad física y psicológica se presentan en las sanciones privativas de libertad. En ese sentido, se puede afirmar contundentemente que además de que la normativa internacional y nacional establece la primacía de las medidas no privativas de libertad, por los factores positivos que involucran durante el proceso socioeducativo responsabilizador del adolescentes, en la práctica se confirma que estas brindan un trato más justo y respetuoso, aspectos que claramente contribuyen al desarrollo integral del y la adolescentes en conflicto con la Ley.

Por último, en el siguiente gráfico se muestra la situación educativa formal de las y los adolescentes en conflicto con la Ley que estaban en cumplimiento de una medida socioeducativa en la gestión 2010.

Gráfico 10 Grado de escolaridad de las y los ACL en cumplimiento de una sanción en el 2010



Elaboración y fuente: DNI Bolivia, “Justicia Penal Juvenil: De la realidad que tenemos a la justicia que queremos” (2012)

En el gráfico No. 10 se visibiliza que la mitad de los adolescentes entrevistados en la gestión 2010 se encontraban en “Rezago” escolar. Eso significa que el grado de cursos que habían cursado formalmente estaba por debajo al que deberían haberlo hecho de acuerdo a su edad. A su vez, un 3% de ellos no contaban con ningún tipo de formación académica formal, aspecto preocupante si consideramos que todos estos tenían más de 12 años de edad.

En ese sentido, se evidencia que muchos de los y las adolescentes que se encuentran en conflicto con la Ley, no han tenido cubierto ni han ejercido plenamente su derecho a la educación. Esta situación se torna más delicada, considerando que la amplia mayoría de los centros para ACL no cuentan con un programa consolidado educativo y por consiguiente no permiten continuar o retomar los estudios formales por parte de estos adolescentes. Colocando así a esta población en mayor situación de vulneración social, ya que una vez salgan del centro, en el que no pudieron continuar sus estudios y su rezago escolar es mayor, el estigma social hacia estos adolescentes es mayor y ellos mismo cuentan con menos herramientas para poder consolidar un proyecto de vida productivo para sí mismo y la sociedad.

Por consiguiente, se hace fundamental e imperante que todos los Centros, ya sean de orientación o de reintegración, cuenten con programas educativos, que permitan la continuación de los estudios formales de estos adolescentes y que ejerzan plenamente su derecho a la educación, que será uno de los factores que contribuirá para que no reincida.

3. Perfiles de las y los adolescentes en conflicto con la Ley

A partir de los datos obtenidos en este estudio y en cualquier otro precedente, ciertamente es imposible generalizar un “perfil” de adolescente en conflicto con la Ley. De hecho, ha sido y sigue siendo el interés de la criminología poder identificar perfiles de las personas que cometen delitos. Pero por la misma naturaleza del ámbito penal, es muy difícil determinar estos perfiles, ya que la comisión de delitos es un fenómeno multifacético que deriva de diversos factores que hacen imposible poder determinar un modelo o perfil de la persona que comete delitos.

En ese sentido, señalar un perfil de adolescente que comete o no delitos, es una tarea por demás complicada y con una fuerte posibilidad de generar estigmatización o discriminación. Por tal razón, a lo que se puede llegar es a pensar en un Perfil de los adolescentes que son “sancionados” por la comisión de delitos. Esto no es lo mismo que un perfil de los adolescentes que cometen delitos, porque existen muchos factores que influyen para que determinada que pudo haber cometido un delito no sea sancionada, como la capacidad económica, el estatus social, etc. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio realizado en Cochabamba por Defensa de Niñas y Niños Internacional en 1998, se mostraba que el índice de violencia sexual hacia niños era el mismo tanto en clases económicamente acomodadas como en las empobrecidas. Sin embargo los procesos penales sólo eran promovidos en los casos de las personas empobrecidas y no así en los casos de las que tienen mayores recursos económicos, esto –señalaba este estudio- por varios factores, entre ellos el hecho de no dañar la *reputación* de la familia con un proceso penal.

En ese sentido, a partir de los datos y de la información brindada en las entrevistas se puede presentar un perfil de los y las adolescentes que son sancionadas por la comisión de delitos, que no es lo mismo a un perfil de adolescentes en conflicto con la Ley o que cometen delitos. Así, se puede señalar las siguientes características de los adolescentes que están en cumplimiento de una sanción:

- Adolescentes que vienen de familias de recursos económicos bajos o medios. Esto además se complementa con el hecho de que la amplia mayoría de los delitos sancionados son contra la propiedad y si se sigue una teoría Gramsciana, en una sociedad donde la distribución de las riquezas está marcada en amplias desigualdades económicas, los delitos contra la propiedad privada son prevalentes.
- Adolescentes que no han ejercido plenamente sus derechos básicos, en especial atención a la educación y a la familia. Como se presente en el último gráfico, la mayoría de los adolescentes presentaban rezago escolar. A su vez, muchos de estos

adolescentes vienen de familias desestructuradas, en las que han tenido que crecer en un círculo de violencia y que han tenido que buscar refugio en la vida en las calles u otros espacios en los que se relacionaban con sus pares, no precisamente para realizar actos enmarcados en la Ley, pero que si representan un escape de la realidad de violencia en sus casas.

- Adolescentes que vienen de sectores vulnerados en sus derechos. Así se evidencia que muchos de los adolescentes que están cumpliendo una sanción o medida, forman parte de grupos vulnerados en sus derechos como pueblos indígena originario campesinos, migrantes o sectores empobrecidos.

Con estos postulados, se configura un acercamiento amplio a un *perfil* de los y las adolescentes en conflicto con la ley que son sancionados o están en cumplimiento de una medida. Esta situación deberá ser considerada en el momento de la elaboración de programas y políticas, para no caer en lógicas discriminatorias o arbitrarias que revictimicen a sectores de la población que han sido vulnerados en sus derechos estructuralmente.

4. Conclusiones previas

En el último capítulo de este documento se observan datos cuantitativos que permiten tener un panorama general de la situación jurídica de las y los adolescentes en conflicto con la Ley. En ese sentido se evidencia que el número de casos de adolescentes conocidos por las diferentes instancias ha ido en aumento entre la gestión 2010 y el 2012. En ese escenario, se debe considerar que el mayor número de ACL se encuentran entre las edades de 16 a 18 años, población que con la nueva normativa debe ser juzgada y procesada en el sistema penal para adolescentes. En ese sentido, las instancias deberán asumir este reto con la mayor seriedad y especialidad para que puedan responder ante las demandas que signifique este aumento de casos en el sistema de responsabilidad para adolescentes.

A su vez, se identifica que se registran casos que estuvieron con medidas o sanciones en centros para adolescentes en conflicto con la Ley sin que hayan cometido un delito en sí, sino por el consumo de bebidas alcohólicas y otras acciones que no constituyen delitos en nuestra normativa. Asimismo, los delitos con mayor prevalencia son contra la propiedad y, en el nuevo marco normativo, éstos no deberán ser remitidos a centros de privación de libertad, sino a programas socioeducativos en libertad o restaurativos que contribuyan al proceso de responsabilización del o la adolescente y permitan que no reincida.

Una situación preocupante es que muchos de los adolescentes que se encuentran en cumplimiento de una medida o sanción, están bajo la figura de “medidas preventivas” sin que se haya determinado judicialmente cual es el grado de responsabilidad y participación del

adolescente en el hecho por el cual se le imputa. Este escenario vulnera los principios de justicia penal juvenil y la normativa en esta materia, considerando que la privación de libertad debería ser una medida de último recurso y teniendo en mente que en la etapa investigación aún no se ha comprobado fehacientemente la responsabilidad del adolescente, la detención preventiva debería adquirir incluso un carácter más excepcional.

En relación al tipo de defensa técnica de los y las adolescentes en conflicto con la Ley, se identifica que la Defensoría de la Niñez y Adolescencia ha participación en la mayoría de los casos que eran juzgados en la jurisdicción de niñez y adolescencia. Y Defensa Pública en los procesados vía ordinaria penal. En el nuevo marco normativo, en el que se introduce a Defensa Pública como parte integrante del Sistema Penal para Adolescentes, es fundamental desarrollar protocolos de actuación que dirijan el actuar de esta institución y fundamentalmente la coordinación con la Defensoría de la Niñez y Adolescencia. Considerando que este último actor, no participa como “abogado particular”, sino como garante de que se respeten los derechos de las y los ACL en el marco de los principios de la Justicia Penal Juvenil y la Justicia Restaurativa. Esta previsión es fundamental, sobre todo para que no se sigan presentando casos en los que los y las adolescentes se encuentran en indefensión legal especializada, vulnerado plenamente su derecho al debido proceso y defensa integral.

Respecto a las condiciones de los y las adolescentes durante el cumplimiento de su sanción o medida, se evidencia que existe un número considerable que son víctimas de violencia física o psicológica. Este hecho se presenta enteramente en las medidas de carácter privativo de libertad, ya que en las no privativas de libertad el índice de violencia es cero.

Finalmente, se observa que el perfil de los y las adolescentes que son sancionadas penalmente todavía responde a un hecho de segregación social, en el que las personas con menores recursos o en situación de vulneración de derechos, son las que principalmente se encuentran bajo la imposición de una medida socioeducativa. Hecho que de ninguna manera significa que otros sectores de la sociedad que tienen mejor cubiertas sus necesidades no cometan delitos, sino que la justicia penal todavía recae sobre las capas sociales que tienen menores mecanismos de defensa jurídica y socioeconómica.

Conclusiones Generales

A partir de lo analizado en el presente estudio se puede afirmar que el proceso de desarrollo de un sistema de justicia penal para adolescentes, con un carácter especializado, presenta importantes avances plasmados principalmente en el plano normativo. Pero también se identifican varios retos que precisan ser asumidos por el Estado y la sociedad en general para consolidar un sistema de justicia que respete los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la Ley.

Recapitulando, se observó que Bolivia -en relación a la región- presenta una situación económica en crecimiento y que se ha traducido en una disminución de los índices de pobreza, un incremento en las tasas de escolaridad, mejores condiciones de salud y otros factores que influyen para que sea uno de los países con menor índice de violencia e inseguridad de la región (aunque ciertamente esto no sólo pasa por cuestiones económicas, sino también por políticas, culturales, etc.)

A su vez, se identifica que el sistema penitenciario boliviano presenta los mismos problemas globales de la región, tales como el hacinamiento y la vulneración al derecho al debido proceso. Asimismo, existe una carencia de datos oficiales sobre estas condiciones y los pocos que se encuentran presentan varios vacíos que no permiten la formulación de estrategias claras para la superación de estas barreras.

En relación a la situación de la niñez y adolescencia, se constata que representan un gran porcentaje de la población total de Bolivia. Sin embargo, las políticas dirigidas hacia esta población todavía presentan un sesgo asistencial y no generan espacios reales de participación protagónica que incida en el respeto y garantía de sus derechos. De hecho, reproducen prácticas estigmatizadoras de la adolescencia a la cual se la criminaliza a través de discursos en las que se equipara a las “pandillas” con inseguridad ciudadana, disfrazando los problemas estructurales y mostrando una lógica adultocéntrica que no reconoce la capacidad de esta población como sujetos sociales y de derechos.

Como ya se señaló, una de las fortalezas del sistema de justicia penal para adolescentes es el amplio marco normativo vigente en el país. Así, se identifica que desde la misma CPE se reconocen derechos de la niñez y adolescencia y se sienta las bases fundamentales para la protección de los derechos de esta población. Por otra parte, el CNNA aprobado el año 2014 representa un significativo avance en la materia, considerando la superación de los eufemismos contenidos en la anterior legislación y la introducción del enfoque restaurativo como eje central del Sistema penal para Adolescentes.

Sin embargo, todavía se presentan algunas contradicciones legales en el CNNA (2014). Como por ejemplo, en los parámetros para el establecimiento de las medidas socioeducativas o las imprecisiones en relación a la regulación del actuar de las DNAs y de Defensa Pública. Aspectos que deberán ser subsanados en el Reglamento del Código. A su vez, es fundamental desarrollar protocolo de actuación especializados de cada institución que forma parte del sistema, con el objetivo de garantizar efectivamente el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso de los y las adolescentes en conflicto con la Ley.

Al margen de la amplia previsión legal para el funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes, la mayoría de las instituciones –por no decir todas- cuentan con serios problemas de institucionalidad, que pasan desde la falta de recursos humanos y programas de capacitación, hasta carencia en asignaciones presupuestarias suficientes para desarrollar cabalmente sus funciones.

Respecto a las condiciones operativas del sistema de justicia penal para adolescentes se evidencia que existen dos experiencias piloto y programas consolidados para el seguimiento de medidas socioeducativas: el Centro Fortaleza y el Programa para Medidas No Privativas de Libertad, ambos en el Departamento de Santa Cruz. Estos dos cuentan con programas y herramientas profesionales y tecnológicas para hacer un buen seguimiento de los casos que conocen.

A su vez, se han impulsado espacios de coordinación interinstitucional como la Mesas Técnicas de Justicia Penal Juvenil a nivel Nacional y también en la mayoría de los Departamentos. Si bien, estas Mesas no se encuentran plenamente institucionalizadas, constituyen un buen espacio para la coordinación y el desarrollo de acciones articuladas.

Ahora bien, a pesar de las dos experiencias positivas señaladas anteriormente, se identifica con preocupación que no se han consolidado otros programas de medidas no

privativas de libertad y la inexistencia total de programas para la aplicación de mecanismos restaurativos. Tampoco se presentan programas permanentes de formación y capacitación de los servidores públicos que forman parte del sistema de justicia penal para adolescentes.

Una de las grandes debilidades de este sistema de justicia, es la carencia de información actualizada e integral de los casos que conoce cada institución que forma parte del mismo. Así, no se cuenta con un sistema integrado de información, que permitan un seguimiento preciso de los casos y un monitoreo permanente de la situación del sistema de justicia penal juvenil. El nuevo CNNA (2014) establece el deber de desarrollar un Sistema de Información de la Niña, Niño y Adolescente, que brinde datos estadísticos que permitan la promoción de políticas públicas en esta materia. En ese sentido, es imperante que se diseñen estos sistemas de información que además permitan una integración de datos entre las diferentes instituciones que forman parte del sistema.

Finalmente, se evidencia que se presentan varias vulneraciones a los derechos de las y los adolescentes, como:

- Los casos que estuvieron con medidas o sanciones en centros para adolescentes en conflicto con la Ley sin que hayan cometido un delito en sí, sino por el consumo de bebidas alcohólicas y otras acciones que no constituyen delitos en nuestra normativa.
- Los delitos con mayor prevalencia son contra la propiedad y, en el nuevo marco normativo, éstos no deberán ser remitidos a centros de privación de libertad, sino a programas socioeducativos en libertad o restaurativos que contribuyan al proceso de responsabilización del o la adolescente y permitan que no reincida.
- Muchos de los adolescentes que se encuentran en cumplimiento de una medida o sanción, están bajo la figura de “medidas preventivas” sin que se haya determinado judicialmente cual es el grado de responsabilidad y participación del adolescente en el hecho por el cual se le imputa.
- En relación al tipo de defensa técnica de los y las adolescentes en conflicto con la Ley, se presentan casos en los que los y las adolescentes se encuentran en indefensión legal especializada, vulnerado plenamente su derecho al debido proceso y defensa integral.
- Respecto a las condiciones de los y las adolescentes durante el cumplimiento de su sanción o medida, se evidencia que existe un número considerable que son víctimas de violencia física o psicológica. Este hecho se presenta enteramente en las medidas de carácter privativo de libertad, ya que en las no privativas de libertad el índice de violencia es cero.

En este contexto, se puede afirmar que existen fortalezas y oportunidades para desarrollar un sistema especializado de justicia penal para adolescentes. Pero también se

presentan retos que deben ser asumidos por el Estado y la sociedad civil, para que se llegue a implementar cabalmente el Código Niña, Niño y Adolescente y se consolide un sistema de justicia para adolescentes sentado en un enfoque de Justicia Restaurativa y de Derechos Humanos.

Recomendaciones

A partir de lo descrito en todo el estudio, se recomiendan las siguientes acciones:

1. Diseñar e implementar una política pública plurinacional, dirigida al fortalecimiento institucional de las instancias que forman parte del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes y la implementación del Código Niña, Niño y Adolescente, recuperando las buenas prácticas que se han promovido y promoviendo una mayor coordinación interinstitucional que permita la consecución de un sistema especializado de justicia penal para adolescentes.
2. Impulsar un proceso de desarrollo de protocolos especializados para el actuar de cada institución, a la cabeza del Ministerio de Justicia. En los que se haga hincapié en los conductos de coordinación interinstitucional, especialmente en relación a Defensa Pública y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.
3. Construir y socializar, a partir de las experiencias previas de Santa Cruz, modelos de atención en medidas no privativas de libertad y programas para adolescentes privados de libertad que recojan cabalmente los principios básicos de la justicia penal juvenil. Para que a partir de estos modelos se consoliden los programas en todos los Departamentos del país.
4. Desarrollar un modelo piloto para la implementación de mecanismos de justicia restaurativa, que permitan la consolidación de este enfoque en el sistema de justicia penal para adolescentes y su posterior réplica en todos los Departamentos del país.
5. Promover la institucionalización de unidades especializadas en la materia, especialmente en instancias como: Defensa Pública, Defensoría de la Niñez y Adolescencia, Instancias Técnicas Departamentales de Políticas Sociales, Ministerio Público y Policía Boliviana.
6. Diseñar e implementar un sistema de registro, información y seguimiento de los casos que llegan al Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, que permita contar con datos estadísticos actualizados y sirvan de base para la formulación de planes de acción y políticas en la materia. Además que sirvan para dar un seguimiento efectivo al cumplimiento de las medidas impuestas a los adolescentes en conflicto con la Ley, garantizando que se respeten sus derechos al debido proceso y se promueva la restauración y responsabilización de los hechos cometidos.

-
7. Promover procesos permanentes de capacitación y especialización de servidores públicos en la materia de justicia penal para adolescentes, a través de las diferentes instancias que deben hacerse cargo de esta tarea: Escuela de Jueces, Escuela de Fiscales, Academia Nacional de Policías, Escuela de Gestión Pública y todas aquellas instancias responsables de la formación de los servidores públicos.
 8. Generar procesos de sensibilización y prevención social, para que la población en general conozca cual es la realidad y los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la Ley, para generar procesos de articulación social que coadyuven para el cumplimiento de las medidas socioeducativas de estos adolescentes y sobre todo se rompa con los estereotipos ante los cuales se estigmatiza a esta población.
 9. Establecer planes de acción para la prevención de la violencia hacia la niñez y adolescencia y la promoción de los derechos y obligaciones de esta población.
 10. Impulsar procesos de institucionalización de los espacios de coordinación interinstitucional, como son las Mesas Técnicas de Justicia Penal Juvenil, con el objetivo de que a través de estos se elaboren y promuevan la implementación cabal de la legislación que trata esta materia.

La coordinación interinstitucional es fundamental para el desarrollo de todas estas acciones y desde el Ministerio de Justicia, como cabeza de sector, se deberán establecer los lineamientos y directrices necesarias para el desarrollo del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, previendo la asignación presupuestaria y los recursos humanos necesarios para tal fin. Además, las entidades territoriales autónomas, Departamentales y Municipales, también deberán asumir su responsabilidad en esta materia y contemplar en la elaboración de sus Planes Operativos Anuales, todos los requerimientos necesarios para la implementación de programas especializados en Justicia Penal Juvenil. Para este fin, la voluntad política constituye una piedra angular que permitirá que los y las adolescentes en conflicto con la Ley, formen parte efectiva de un proceso socio-educativo y restaurativo, contribuyendo a su desarrollo integral.

Bibliografía

Fuentes Directas:

Antoine Deliegue, Oficial de protección de UNICEF, La Paz, 19/02/2015.

David Tezanos, Director Nacional de Defensa Pública, La Paz, 20/02/2015.

Fabricio Gumiel, Responsable de la Unidad de Justicia Juvenil, Rehabilitación, Atención y Educación (UJJRAE), Cochabamba, 13/03/2015.

Freddy Torrico, Fiscal Departamental, Cochabamba, 19/03/2015

José Miguel Rodríguez, Asesor Legal Programa de medidas no privativas de libertad del Servicio Departamental de Políticas Sociales, Santa Cruz, 24/02/2014.

Mario Mazzoleni, Director del Centro Fortaleza, Santa Cruz, 24/02/2015.

Marisol Zenteno, Jefa de Defensorías de Niñez y Adolescencia, Cochabamba, 09/03/2015.

Rosy Valencia, Directora de Defensorías de Niñez y Adolescencia, Santa Cruz, 20/02/2015

Silvia Melgarejo, Juez de Niñez y Adolescencia, Cochabamba, 17/03/2015.

Yana Rojas, Técnica del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales, La Paz, 20/02/2015.

Fuentes secundarias

Bergara, M., Berreta, N., Della, U., & Fachola, G. (2003). *Economía para no economistas*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la república de Uruguay.

Bernal, M. A. (12 de Noviembre de 2012). *Instituto de Estudios Bursátiles*. Recuperado el 18 de Marzo de 2015, de <http://www.ieb.es/el-indice-de-miseria-arthur-okun/>

Cáceres, C. (1994). *Modernización del Sistema Penitenciario*. Santiago de Chile: Antártica SA.

-
- CDN. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Naciones Unidas: ONU, Organización de las Naciones Unidas.
- CNNA. (1999). *Código del Niño, Niña y Adolescente, Ley No. 2026*. Bolivia: Asamblea Legislativa.
- CNNA. (2014). *Código Niña, Niño y Adolescente, Ley 548*. Bolivia: Asamblea Legislativa Plurinacional .
- Consejo de la Magistratura . (2014). *Anuario Judicial 2013*. Sucre : Organo Judicial .
- CPE. (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Bolivia: Asamblea Constituyente.
- DNI-Bolivia, D. d. (2012). *Justicia Penal Juvenil, de la realidad que tenemos a la Justicia que queremos*. Cochabamba: Live Grafics.
- Eguez, R. V., Dávalos, G. V., & Vera, G. (1998). *Los adolescentes y la Ley*. La Paz: ILANUD.
- El Deber. (3 de Octubre de 2014). *Periodico Virtual El Deber*. Recuperado el 21 de Marzo de 2015, de El deber: <http://www.eldeber.com.bo/santacruz/bolivia-mas-bajos-indices-criminalidad.html>
- El Sol de Santa Cruz. (8 de Mayo de 2014). *El sol de Santa Cruz*. Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de EL Sol: http://www.elsol.com.bo/index.php?c=&articulo=ONU:-Bolivia-tiene-bajo-indice-de-criminalidad&cat=147&pla=3&id_articulo=87747
- Entrevista DNRP. (Oct. 2013). *Dirección Nacional de Régimen Penitenciario*. Bolivia.
- Erbol. (14 de Junio de 2014). *Erbol*. Recuperado el 22 de Marzo de 2015, de http://www.erbol.com.bo/noticia/seguridad/14062014/10559_adolescentes_en_bolivia_son_miembros_de_pandillas
- FELCN. (2013). *felcn*. Recuperado el 21 de Marzo de 2015, de <http://www.felcn.gob.bo/PAG-JCBBA.aspx>

Fondo Monetario Internacional. (2008). *Por una economía para todos*. FMI.

Gaitán, L. M. (2006). La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. *Política y Sociedad*, 43 (1), 9-26.

Gestión . (12 de Noviembre de 2013). *Gestión*. Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de El diario de Economía y Negocios del Perú: <https://www.google.com.bo/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAE&url=http%3A%2F%2Fgestion.pe%2Feconomia%2Fonu-tasa-homicidios-llego-nivel-epidemico-latinoamerica-2080863&ei=U1oOVZjHFujasATcoYGoDg&usg=AFQjCNEqNDbMWSYG1YII1Zc->

Heath, J. (2012). Índice de Miseria. *Pulso Económico*, 2.

LOMP. (2012). *Ley Órgánica del Ministerio Público, Ley No. 260*. Bolivia: Asamblea Legislativa Plurinacional.

LOP. (1985). *Ley Orgánica de la Policía, Ley No. 734*. Bolivia : Congreso Legislativo .

LSPDP. (2013). *Ley del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Ley No. 463*. Bolivia: Asamblea Legislativa Plurinacional.

Malhotra, N. K. (1997). *Investigación de Mercados. Un Enfoque Práctico* (2ª ed ed.). México: Prentice-Hall.

Ministerio de Justicia . (2014). *Pluralismo Jurídico: Derechos de la Niñez y Adolescencia y Justicia Juvenil* . La Paz: Ministerio de Justicia .

Minsiterio de Justicia . (2013). *Plan de Acción Inmediata para Adolescentes y Jóvenes en situación de privación de libertad* . La Paz-Bolivia: Minsiteiro de Justicia .

Naciones Unidas. (26 de Julio de 2013). *Naciones Unidas*. Recuperado el 22 de Marzo de 2015, de Naciones Unidas: <http://www.nu.org.bo/noticias/destacados-nacionales/crecimiento-economico-de-bolivia-permite-mayor-reduccion-de-la-pobreza/>

OEA, Organización de Estados Americanos. (2007). *DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE PANDILLAS*. Washington : Departamento de Seguridad Pública .

Oyen, E. (2009). Pobreza: un glosario internacional. En E. Oyen, *Pobreza: un glosario internacional* (págs. 19-23). Buenos Aires: CLACSO.

Pagina Siete. (2013). *Noticias de Bolivia*. Recuperado el 21 de Marzo de 2015, de fmBolivia: <http://www.fmbolivia.tv/en-bolivia-hay-646-presos-de-38-paises-por-delitos-graves/>

Perazzi, J., & Merli, G. (2013). El índice de miseria corregido por informalidad: Una aplicación para el caso de Venezuela. *Ecos de Economía* , 30-49.

PNUD. (2015). Niñez: cinco aprendizajes del pasado. 1-2.

Populi. (Septiembre de 2013). Políticas Públicas para la libertad. *Propuesta para Modernizar el Sistema Penitenciario en Bolivia* . Bolivia: Populi.

ProgettoMondo Mlal . (2014). *Desde el Centro Qalauma hasta la Justicia Penal Juvenil con Enfoque Restaurativo*. La Paz - Bolivia : VIRTUAL Ediciones Gráficas.

REDNAGES, Red Nacional de Gestión Social. (2012). *Estado de situación de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia* (Vol. 2). Bolivia : UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia .

UNICEF, F. d. (2006). *Investigación Hacia una Política Pública para adolescentes en conflicto con la Ley en Bolivia*. La Paz - Bolivia.

UNODC, O. d. (11 de 08 de 2011). *La UNODC Apoyó Al Órgano Judicial En La Capacitación Sobre El "Sistema De Seguimiento De Procesos, Estadísticas Judiciales Y Publicación De Jurisprudencia - IANUS"*. Recuperado el 2015 de 04 de 13, de http://www.unodc.org/bolivia/es/talleres_ianus.html

Valencia, R. (20 de 02 de 2015). Situación del sistema de justicia penal para adolescentes . (A. Piejko, Entrevistador)

Villa, M. (12 de Noviembre de 2013). *La Razón*. Recuperado el 21 de Marzo de 2015, de http://www.la-razon.com/index.php?url=/ciudades/Bolivia-pandillas-roban-hurtan-atracan_0_1942005816.html

Villegas, M. G. (2010). *Sociología y crítica del derecho*. México: Fontamara.

VJDF, Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2013). *Balance normativo, diagnóstico situacional y propuestas en Justicia Penal Juvenil*. La Paz: Mimeo.

ANEXO 1

GUIÓN DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Para responsables de instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Penal Juvenil

Esta entrevista está dirigida a autoridades o responsables de las instituciones que conozcan el contexto y las condiciones del sistema de Justicia Penal para Adolescentes.

Investigación:

Diagnóstico situacional del sistema de justicia penal para adolescentes en Bolivia

Responsable:

Adrian Piejko Patiño – Consultor de la Fundación Tutor

Nombre del/de la entrevistado (a)

Institución y Cargo.....

Tiempo de Trabajo en la institución:

Lugar y Fecha de entrevista:

Datos de contacto: Teléf..... Email:.....

Situación Institucional

1. *¿Cuáles son las atribuciones de la institución en relación al sistema de justicia penal para adolescentes?.....*
.....
.....
2. *¿La institución, cuenta con programas de atención especiales para adolescentes en conflicto con la Ley? ¿Cuáles y en qué consisten? ¿Cuáles fueron los resultados de estos programas?*
.....
.....
.....
.....
.....
.....
3. *¿Se cuenta con una ruta crítica procesal establecida para el procesamiento de los y las adolescentes en conflicto con la Ley? ¿En qué consiste?.....*
.....
.....
.....
.....

-
-
-
4. *¿Cuenta con personal especializado en justicia penal para adolescentes en conflicto con la Ley? En caso de ser afirmativa la respuesta ¿Quién promueve la capacitación y en que áreas específicas?.....*
-
-
-
-
5. *¿La asignación presupuestaria para el desarrollo de sus responsabilidades es adecuado?.....*
-
-
-
6. *¿La institución participa de espacio de coordinación interinstitucional en temas de justicia penal para adolescentes? ¿Cuáles?.....*
-
-
-
-
7. *¿La institución cuenta con un sistema de información de los casos de adolescentes en conflicto con la Ley? ¿En qué consiste? (Describir los más detalladamente).....*
-
-
-
-
8. *Desde su punto de vista ¿Cuáles son las mayores fortalezas actuales del sistema de justicia penal para adolescentes?.....*
-
-
-
-
9. *Desde su punto de vista ¿Cuáles son las mayores debilidades actuales del sistema de justicia penal para adolescentes?.....*
-
-

Situación de los adolescentes en conflicto con la Ley

10. *Aproximadamente ¿Cuántos casos de adolescentes en conflicto con la Ley conoció la institución en la gestión 2014? (Se se cuenta con una planilla de registro y otro documento de seguimiento, adjuntar)*
-
-

11. Desde su conocimiento ¿Cuáles son los derechos más vulnerados de los adolescentes en conflicto con la Ley? ¿Por qué?.....

.....

.....

.....

.....

12. ¿En la institución se conoció algún caso emblemático (ya sea por la gravedad del delito, por la situación procesal, etc.) que podría mencionar? (Describir detalladamente el procedimiento en este caso).....

.....

.....

.....

13. Desde su punto de vista, en qué medida son respetados los siguientes derechos de los y las adolescentes en conflicto con la Ley:

Debido proceso:.....

.....

.....

Acceso a la Justicia:.....

.....

.....

14. Desde su experiencia, ¿Cuáles son las principales demandas de los y las adolescentes en conflicto con la Ley para que puedan ejercer plenamente sus derechos?

.....

.....

.....

Observaciones o comentarios:

ANEXO 2

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Se recomienda:

1. La concepción de la documentación de análisis, diseño e implementación de los sistemas informáticos pertenecientes al sistema integrado.
2. La utilización de modelos de programación, para la creación o desarrollo de software, ya que cumpliendo con un proceso de elaboración, se pueden optimizar tiempos de diseño, códigos de programación y búsqueda de errores; además de que son mucho más adaptables a cambios que se pueden presentar en un futuro.
3. La conclusión de los módulos faltantes en los sistemas informáticos como el SID, SIGES y SISREG.
4. Consolidar un lugar físico en donde funcionen los servidores físicos de los sistemas informáticos.
5. Mejorar el entorno de la red de datos en la cual funcionará el Sistema Integrado.
6. Realizar un cronograma de mantenimiento tanto físico como lógico del sistema de información integrado.
7. Consolidar una plataforma estable de funcionamiento del Sistema integrado.
8. Que, para generar aplicaciones informáticas de cualquier fin, este proceso sea desarrollado de manera bastante amigable, no tan pesada en relación a utilización de los recursos del sistema, y sea lo bastante documentada para que pueda ocuparse de una manera sencilla.
9. Consolidar un cronograma de capacitación permanente a los usuarios del sistema.
10. Capacitar de una mejor manera a los usuarios en el manejo de las redes de datos y en los campos de seguridad informática, para que comprendiendo todos los posibles problemas - sean ellos des-actualizaciones de equipos, virus, troyanos, gusanos, instalación de software pirata, etc.- puedan manejarlo y actuar de manera rápida para poder solucionar de una manera óptima.

11. Definir políticas de seguridad documentadas para los sistemas pertenecientes al sistema integrado, para que una vez fundamentadas las políticas éstas sean difundidas en toda la organización sea por medio de e-mails, o de una exposición global, en la cual se puedan realizar preguntas que aclaren todas las dudas e inquietudes que se puedan tener. Siendo un tema importante, si no se cumple se tendrían implicaciones serias.

12. Actualizar el sistema operativo y las aplicaciones importantes de las computadoras, por medio de los “parches” de seguridad que publican los fabricantes, principalmente en aquellas que se encuentren conectadas a Internet; ya que estos equipos son mucho más vulnerables que otros que no trabajen en una red insegura como la red Internet.

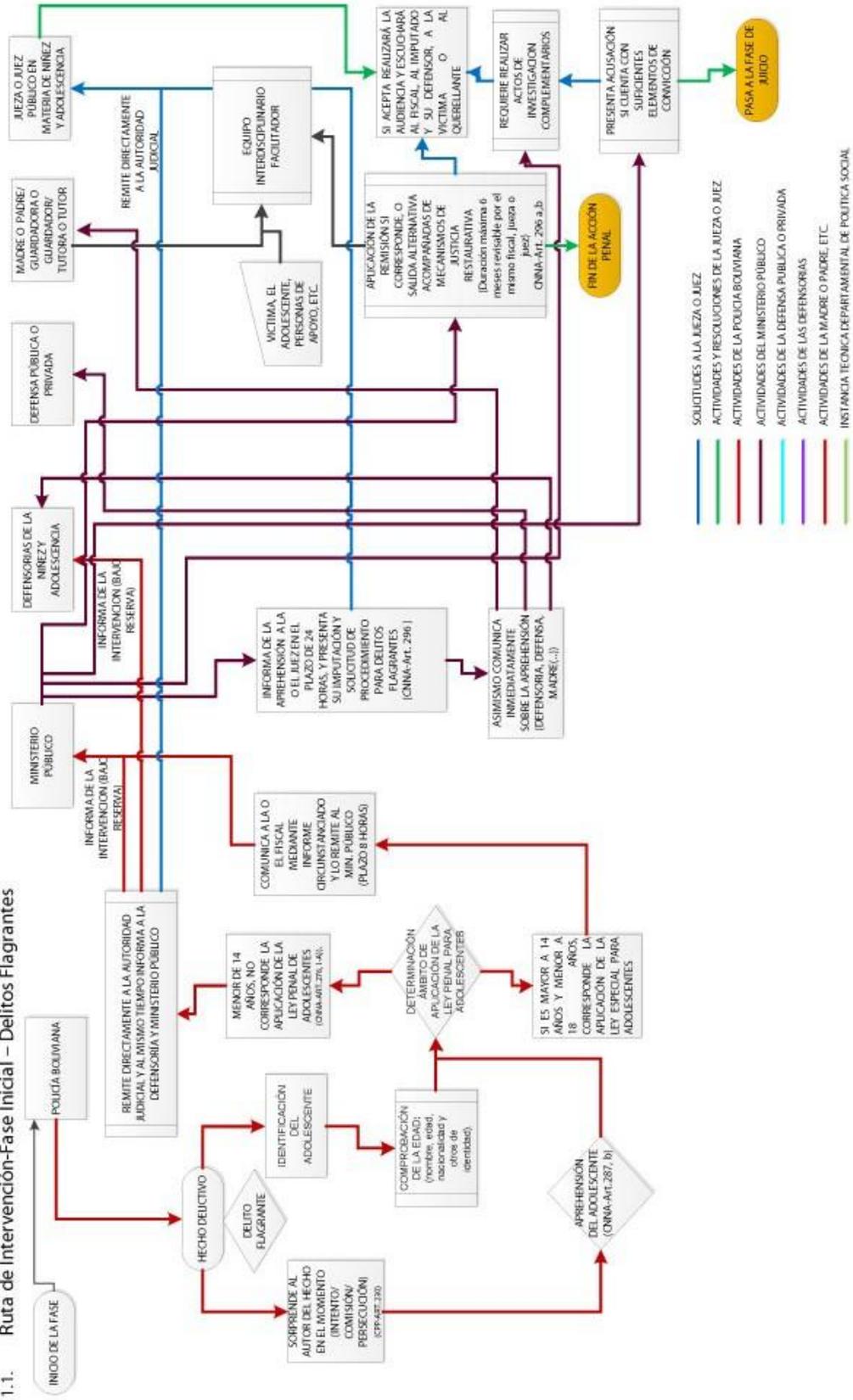
13. Que los equipos utilizados para interconexión no sean instalados con las configuraciones por defecto, y que en cambio se hagan las modificaciones necesarias de los parámetros, ya sean éstos contraseñas de usuarios, políticas, direcciones, etc.

14. La utilización combinada del firewall y el sistema de detección de intrusos, ya que son un complemento que favorece a la seguridad de las organizaciones.

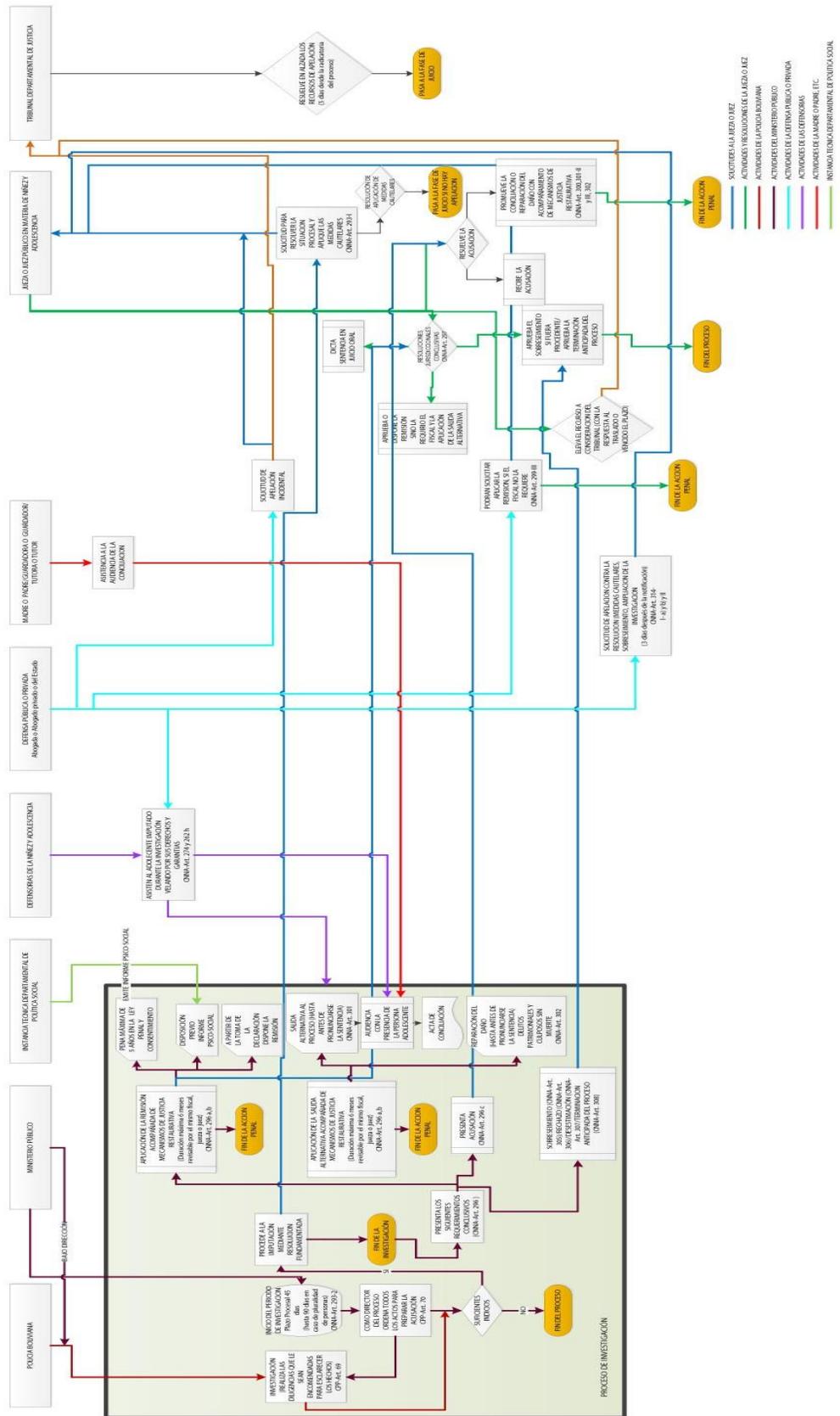
15. La instalación y utilización de antivirus y firewalls de casas comerciales conocidas, ya que si se utiliza software no conocido y difundido, en vez de favorecer a la seguridad de la organización se la estaría perjudicando, ya que podrían tratarse de aplicaciones maliciosas o modificadas que tengan escondidos programas que atenten contra la seguridad de la red.

16. Si se requiere bajar programas fundamentales y necesarios para la organización, se recomienda que se lo haga desde páginas Web o URLs seguros; que se compruebe la integridad del archivo descargado mediante la utilización de funciones hash, todo esto para evitar instalaciones de archivos modificados que son perjudiciales.

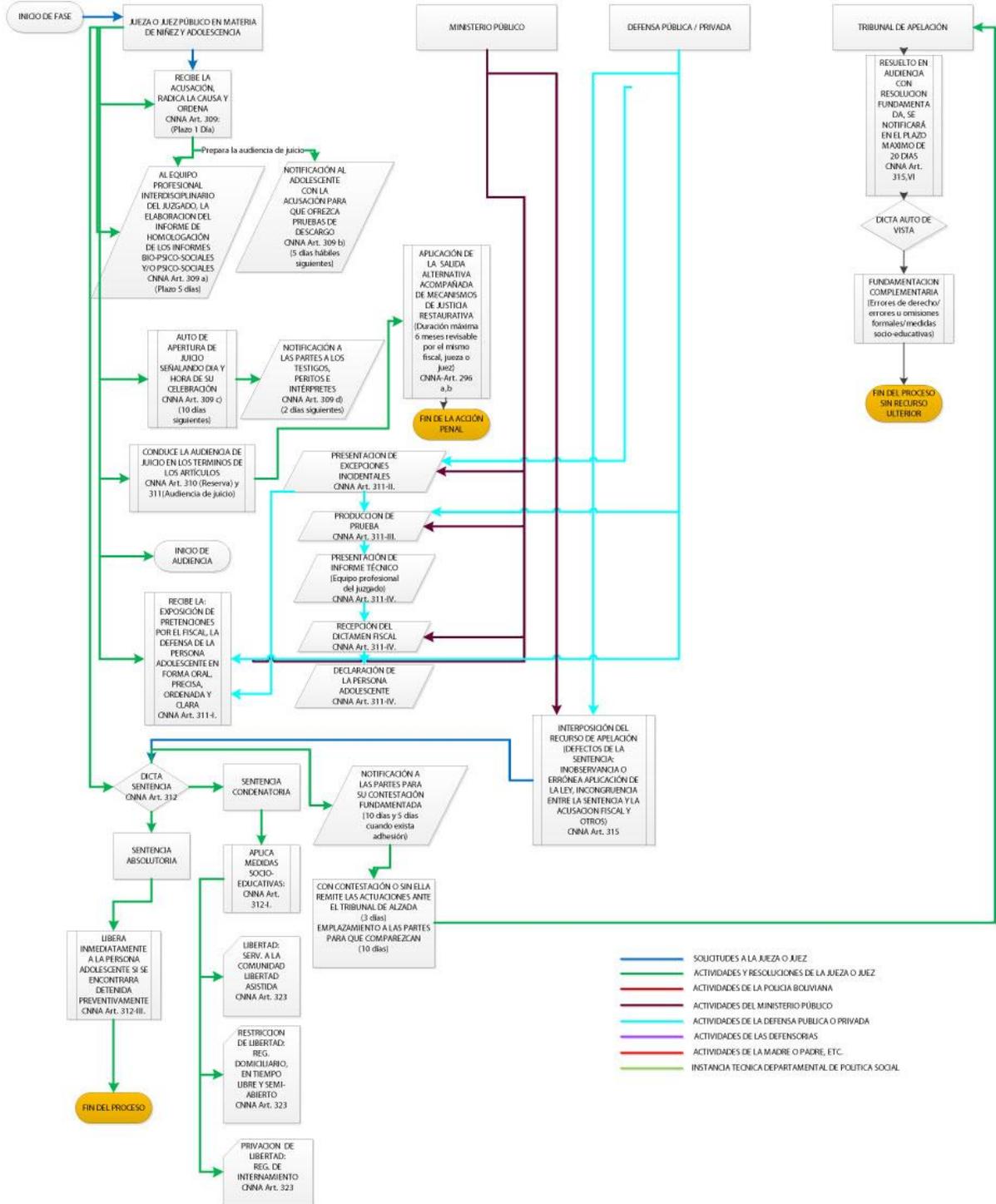
1.1. Ruta de Intervención-Fase Inicial – Delitos Flagrantes



1.2. Ruta de Intervención-Fase Investigativa



1.3. PROCEDIMIENTO DE LA FASE DE JUICIO



1.4. PROCEDIMIENTO DE LA FASE DE EJECUCIÓN JUDICIAL

