





# **Las cárceles en Bolivia**

abandono estatal, legislación y organización democrática



Juan Carlos Pinto Quintanilla - Leticia Lorenzo

# **Las cárceles en Bolivia**

abandono estatal, legislación y organización democrática

Marzo 2004

Diseño de Tapa: Fanny Romero  
Fotos de tapa: Ricardo Bagnara Calvo

Impreso en Bolivia

© 2004, Ediciones No ha lugar  
Av. 6 de Agosto Edificio El Carmen 2do Mezanine Oficina 2º «A»  
(C1123AAP) La Paz, Bolivia.  
Tels.: 2317735 - 2441104  
e- mail: nohalugar@bolivia.com

## PRÓLOGO

*Leticia Lorenzo, argentina, de profesión abogada, llega a Bolivia con el objetivo de informarse sobre el proceso de reforma a la justicia penal. Para cumplir este cometido su estadía había sido planificada por un mes, tiempo durante el cual trabajaría como pasante en el Equipo Técnico de Implementación de la Reforma Procesal Penal, para luego retornar a su país de origen y continuar sus actividades en el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales “INECIP”.*

*Pero como lo que planificamos para nuestras vidas, no siempre suele cumplirse a cabalidad, Leticia Lorenzo se enamora o tal vez se empecina con Bolivia y ese mes se convierte en meses y luego en años y así, su pasantía se transforma en un compromiso inquebrantable con la reforma de la justicia penal boliviana y particularmente con la defensa intransigible de los derechos y de la dignidad de las personas privadas de libertad. Surge así su relacionamiento con la Pastoral Penitenciaria Católica Boliviana, organización de la que ahora también forma parte, y allí conoce a Juan Carlos Pinto, boliviano, sociólogo de profesión, a quien su rebeldía contra la desigualdad social, contra la injusticia, lo llevan a vivir en carne propia y “sin sentencia” el dolor, la humillación y todas las miserias de la cárcel, circunstancias, que lejos de apartarlo para siempre de ese submundo perverso e indigno, le sirven para reafirmar su compromiso con los excluidos de siempre: los presos.*

*Seguramente hacer esta breve referencia sobre sus autores no es una forma correcta de prologar un libro, pero me ha parecido imprescindible hacerlo para dejar expresa constancia de la extraordinaria calidad humana de los autores, pues sus dotes intelectuales quedan por demás evidenciadas en cada una de las páginas de este libro. Un libro que aborda un tema, que tal vez porque consciente o inconscientemente nos avergüenza tanto, jamás fue tratado en nuestro país con la sinceridad y profundidad con la que lo hacen sus autores, más allá de su innegable rigor académico. Así, los autores aunando sus vastos y sólidos conocimientos en la materia y la experiencia de su contacto directo con la dramática realidad penitenciaria nos permiten conocer en su exacta dimensión el instrumento más salvaje de despersonalización y exclusión ideado por nuestra civilización.*

*En efecto, la cárcel es un tema que se menta demasiado y se lo reflexiona poco o casi nada. De estudiantes se nos ha venido enseñando, al amparo de la lógica del sistema inquisitivo, que el proceso penal es una sucesión progresiva y ordenada de actos dispuestos para la obtención de una sentencia. Esta visión formalista y ritualista del proceso penal no sólo ha ocultado su verdadera naturaleza, sino que ha permitido también que se haga absoluta abstracción de la ejecución penal al extremo de no considerarla parte integrante del proceso penal, pues se nos ha hecho creer que éste se agota con la dictación de la sentencia, “ello ha ocasionado, en gran medida, que los condenados a prisión pasen a ser objetos olvidados en un depósito totalmente insalubre, que carezcan totalmente de derechos y sean considerados intrínsecamente “enemigos”: enemigos de la sociedad, enemigos de los guardacárceles, enemigos de los jueces, enemigos entre ellos mismos. Es la degradación absoluta del ser humano, considerado como un “otro” absoluto y, por lo mismo, las instituciones se sienten legitimadas a ejercer sobre ellos cualquier tipo de violencia. “*

*Ya la sola descripción de las consecuencias del proceso de prisionización expuestas en la primera parte del libro, basta para mostrarnos la irracionalidad de la cárcel como un instrumento supuestamente “rehabilitador, resocializador o reintegrador”, queda igualmente al descubierto que la pena privativa de libertad es muchísimo más que la sola privación de la libertad de*



*locomoción, pues ella conlleva también la condena al ocio y la promiscuidad forzadas, al hambre y la insalubridad extremas y lo más grave, es que la privación de libertad se traduce además en la privación de derechos elementales tales como el derecho a la individualidad, a las relaciones afectivas y al goce de la sexualidad.*

*A través de la explicación histórica, doctrinal y normativa de las formas y condiciones en que surge y se desarrolla hasta nuestros días la ejecución de la pena privativa de libertad en Latinoamérica y particularmente en nuestro país, contenida en los siguientes capítulos, quedan completamente desmentidas las diversas finalidades declaradas de la pena. Así pues todas las teorías “RE” y su confrontación con la realidad de nuestras cárceles tan bien descrita por los autores, sólo sirven para “RE...afirmar” que ningún intento de resocialización, ningún intento de reintegración a la sociedad puede ser posible desde el encierro oprobioso, desde la privación de los lazos afectivos más elementales, desde la humillación permanente, desde la marginación absoluta, desde la negación de la condición humana.*

*Por otra parte y toda vez que este libro no se basa exclusivamente en una investigación de biblioteca, sino además en un conocimiento muy cercano de la realidad penitenciaria fruto del trabajo, del encomiable trabajo que ambos: Lorenzo y Pinto, realizan con la Pastoral Penitenciaria en todas las cárceles de nuestro país, nos es posible corroborar con datos ciertos, que son los propios presos gracias a sus propias formas de organización y de concebir la democracia, los que contribuyen en gran parte a la sostenibilidad y mantenimiento de las cárceles supliendo el abandono del Estado, un Estado que no obstante, se empeña en encarcelar a diestra y siniestra. Igualmente nos permite constatar, que el abandono y la extremada miseria ha fortalecido en los presos un sentimiento de solidaridad y mancomunidad que ha permitido, al menos en nuestro país, atenuar la esencia altamente violenta de la cárcel y que también ha posibilitado superar en alguna medida las carencias descritas. Por si fuera poco, también nos posibilita conocer algunas paradojas como las relatadas en el apartado “Cárceles sin muros, presos que no escapan” , inimaginables, por ser sus protagonistas, personas a las que la sociedad tilda de “despreciables” y los reputa como a los “enemigos más peligrosos de la sociedad”.*

*Así pues, los autores nos muestran a la cárcel en su exacta*

*dimensión, poniendo en incontrovertible evidencia su intrínseca contradicción e irracionalidad. Posiblemente esto incomode a muchos que prefieren que la cárcel continúe presa y oculta en la inmundicia de sus barrotes, y es precisamente éste, el gran mérito del libro, sacar a relucir en toda su desnudez un tema por demás urticante, provocador y seriamente cuestionador del orden jurídico establecido, de nuestras instituciones y de nuestra "cualidad" de sociedad civilizada. Sin embargo, los autores no se conforman con pintar de cuerpo entero a la cárcel y conscientes de que todavía queda un largo trecho para sustituir el derecho penal por algo mejor, nos ofrecen propuestas tendientes a aminorar el inútil sufrimiento de los prisioneros, propuestas que, como podrá advertirse, no demandan grandes recursos económicos, ni acciones complejas.*

*Merece destacarse también la oportunidad en la que sus autores deciden publicar su trabajo, pues evidentemente estamos atravesando momentos de recrudescida violencia obediente a una multiplicidad de factores es cierto, pero principalmente a la extrema desigualdad económica social y la incapacidad del Estado de satisfacer las demandas más elementales de la comunidad. Incapacidad, que hábilmente encubierta con el discurso de la seguridad ciudadana, pretende hacernos creer que la benevolencia frente a la delincuencia es la causante de todos nuestros males y nos ofrece como única y tradicional respuesta, como única solución, el uso de la violencia institucionalizada llevada hasta sus últimas consecuencias, el uso de la fuerza estatal sin límites, es decir la degradación y el envilecimiento del Derecho.*

*Seguramente la amistad, el cariño, la admiración y el respeto que siento por sus autores, me impide identificar las debilidades y los desaciertos que probablemente encuentren los lectores; tampoco me ha parecido pertinente polemizar algunos temas porque no estoy seguro si ello corresponde a un prólogo o bien porque no estoy en condiciones de hacerlo. De algo sí estoy completamente seguro, y es que se trata de una valiosa contribución porque posibilita, a estudiantes de derecho, juristas y no juristas, un abordaje sincero y transparente de la problemática penitenciaria. Particularmente a mi me ha servido también para reafirmar mi convicción de que la degradación absoluta del ser humano no puede ser solución de nada.*

## INTRODUCCIÓN

*La presente publicación se inscribe en una temática normalmente abandonada, estigmatizada aún por las ciencias sociales por cuanto son los especialistas del derecho los que han monopolizado el estudio de lo penal y sus consecuencias sociales. Esta reflexión jurídica, casi sin excepciones en nuestro país, ha estado permeada del prejuicio de quienes creen que la doctrina construye la realidad y el “buen orden social” sin tomar en cuenta la situación de quienes sufren estructural y cotidianamente la exclusión como procedimiento estatal.*

*Sin embargo, a lo largo del presente estudio podrá constatararse que, más allá del Estado ficción que inventó la colonia y la República, están las colectividades reales herederas de una cultura y una identidad que en los hechos imprimen su búsqueda de lo diverso y respeto de lo diferente en su propia forma de vivir, de organizarse y de construir sus espacios de participación.*

*Uno de ellos es precisamente la cárcel, donde los excluidos parecen convocados por el destino dominante a ser encerrados por inadaptados y para ser disciplinados para ser ciudadanos bolivianos por un Estado que carece de identidad propia y de horizonte de construcción más allá del castigo interminable. Entonces quienes lo han recreado han sido los propios excluidos que en la necesidad de sobrevivencia han puesto su voluntad colectiva de hacerlo juntos en la adversidad.*

*Ello no quita que la versión autoritarista del castigo haya buscado imponerse los últimos años por vía de la presión internacional y de una clase dominante señorial que pretende retomar su principio de poder frente a la “indiada alzada”. Por eso desde la democracia formal y los instrumentos internacionales intentamos contrastar los datos de la realidad con su cumplimiento para poner en evidencia este desencuentro histórico y una estructural violación de los DDHH humanos en las cárceles.*

*Sin embargo, más allá de ello, buscamos que lo oculto se vea transparentado en sus miserias y abandonos, que han profundizado la exclusión en nuestro país, y hecho del castigo y el autoritarismo la única forma en la que el Estado pretende resolver la problemática de exclusión y pobreza que ha hecho de nuestro país, una “democracia formal en conflicto permanente”.*

*Pero también queremos expresar que en las cárceles aún en lo oculto y perverso como etiquetamiento estatal, existen cualidades organizativas de las identidades múltiples en las que existimos como país, que dibujan un proyecto distinto de convivencia del que habría que aprender incluida la democracia formal en su conjunto, que en su uso manipulado se ha traducido en participación excluyente y de imposición penal.*

*Nuestro trabajo es una investigación que ha sido trabajada a partir de Enero del presente año, con la inquietud desde la Pastoral Penitenciaria Católica de Bolivia, de lograr una visión estratégica de la problemática penitenciaria. Para lograr el presente estudio, contamos con los más de 200 acompañantes pastorales que la Pastoral Penitenciaria Católica de Bolivia tiene en las cárceles del país cotidianamente y que son quienes han contribuido junto a algunas directivas de prisioneros a llenar la encuesta enviada en el ámbito nacional.*

*Para finalizar, mencionar que esta investigación consta de:*

- Una primera parte de contextualización en la que se inscribirán las razones institucionales de la cárcel y sus consecuencias humanas.*
- En una segunda se analizará históricamente el surgimiento penitenciario-cárcel y su funcionamiento en América Latina.*

*- En una tercera parte estudiaremos el funcionamiento del sistema penitenciario boliviano en relación con la legislación nacional e internacional sobre DDHH y sus consecuencias.*

*- En una cuarta, analizaremos los datos penitenciarios a la luz de la nueva legislación en el país y las repercusiones de las transformaciones jurídicas.*

*- En una quinta, pondremos en evidencia a través de la organización de los prisioneros y su peculiar forma de funcionamiento como en realidad se sostiene el sistema penitenciario boliviano.*

*- En la última parte realizamos algunas conclusiones y principalmente recomendaciones frente a la realidad que estudiamos en este trabajo.*

*- Una sexta parte en la que se describen y analizan los niveles de organización de los privados y privadas de libertad en los recintos penitenciarios bolivianos"*

*- Finalmente y como parte de los anexos incluimos los instrumentos internacionales principales que nos permitan contrastar la realidad boliviana con el contexto normado a nivel internacional para el respeto fundamental de los DDHH de quienes se encuentran reclusos.*



## **PARTE I**

### **EL CONTEXTO QUE ESTUDIAREMOS**





Estudiar la cárcel es entrar a un mundo muchas veces desconocido, con muchas aristas que a veces no son consideradas como parte del discurso penitenciario y que, sin embargo, forman parte constitutiva del mismo. Este tema, no siempre tomado en cuenta con la importancia que merece, presenta muchas complejidades y muestra situaciones de gran delicadeza por lo que, antes de fijarnos en la vida cotidiana en las cárceles de Bolivia y la situación que miles de personas presas deben sobrellevar, nos parece importante realizar una breve introducción que muestre qué es lo que se verá a lo largo de esta investigación y por qué sostenemos que el tema carcelario debe ser analizado en profundidad, con detenimiento y con responsabilidad, para lograr verdaderas transformaciones y no meros cambios coyunturales.

La permanencia en prisión conlleva condiciones de aislamiento social que conducen al padecimiento de importantes carencias, las cuáles causan alteraciones en el comportamiento modificando de un modo destructivo la personalidad. Algunos de esos cambios sufridos por el individuo, le serán de gran utilidad en la prisión, ya que se convertirán en un complejo de conductas adaptativas al contexto que le rodea. Sin embargo, lo que adapta al ambiente carcelario imposibilita la adaptación a la vida en libertad. Esta es la dramática disyuntiva del ser humano encarcelado.

¿Qué condiciones generales son las que presentan la vida en prisión a l@s pres@s? En primer lugar, que la vida en el ámbito penitenciario se estructura

en función de aspectos puramente regimentales y de seguridad; es decir que se posterga la formación integral de l@s pres@s privilegiando el factor “evitación de fuga”, se impone un régimen cuya rigidez desencadena una gran agresividad en la persona presa (Díaz Cano 1997: 33).

Por otra parte, se encuentra el factor de la cantidad de espacio y la calidad del mismo que se puede disponer en prisión. Referente al primero, dentro de la prisión el espacio del que puede disponer un preso es muy pequeño, una gran parte del tiempo se reduce a su propia celda, que con frecuencia debe compartir con otras personas. En ese sentido podemos hablar de un doble proceso de hacinamiento en prisión: el hacinamiento físico que hace referencia a la imposibilidad de disponer de un espacio necesario y el hacinamiento psicológico que se refiere a la permanente compañía de l@s otr@s sin quererlo y la imposibilidad de estar sólo en algún momento.

En lo que se refiere a la calidad del espacio, el ambiente generado de guardias y control, de rejas y cerraduras, de altos muros que impiden ver el mundo externo configuran un espacio que oprime y que de sí es un símbolo de violencia impuesta. Otra característica del internamiento en prisión es el de la restricción temporal, en tanto no se puede elegir libremente “dónde” se desea estar y “qué” se hace en un momento determinado.

La rigidez y la limitada opcionalidad en la disposición del tiempo propio son la tónica habitual. El ritmo monótono de la vida en prisión sin expectativas a corto o mediano plazo provoca una actitud de apatía y autodestrucción. También podríamos mencionar que la estructura carcelaria dificulta los hábitos higiénicos, pudiendo desencadenarse el padecimiento de enfermedades contagiosas (Díaz Cano 1997: 35). Las relaciones interpersonales cobran un significado fundamental en la cárcel; por una parte entre los presos, son relaciones obligadas por la convivencia y muchas veces cruzadas por formas de poder interno que involucran incluso a la homosexualidad impuesta.

Más allá de la descripción de determinadas condiciones, estamos intentando ver humanamente dichas limitaciones creadas por la cárcel. Aunque la jurisprudencia vele por el mayor respeto posible de los DDHH, estos no cesan de ser atropellados por este contexto. Así lo han comprendido instituciones internacionales como Amnistía Internacional y Reforma Penal Internacional que entre otras pugnan por modelos alternativos de penalización a la privación de la

libertad, pues la cárcel sólo ha podido mostrar como resultado el fracaso social en la mejora de las relaciones entre los ciudadanos.

Ahora bien, ¿cuáles son las consecuencias del proceso de prisionización para el prisionero bajo esas condiciones?

**El miedo a la cárcel**, que tiene como correlato la estigmatización que se realiza de este ambiente punitivo desde el exterior. Muchos se sienten objeto de uso y abuso, creen que todo el mundo está pendiente de ellos. Llegan a pensar que el mundo se acaba aquí y que no van a salir de prisión.

**La impotencia**, cuando una persona es internada, es desconectada de la realidad, deja de ser sujeto activo de su situación para ser sujeto pasivo en manos de otros, de una situación que van a resolver los otros por él. Esta impotencia se ve agravada por los problemas derivados de su ingreso en prisión, como son los problemas de tipo familiar.

**Complejo de inferioridad**, pues el habituarse al mundo de la prisión, le lleva al recluso a considerarse inferior a las personas libres. Creen que nunca podrán subir de escalafón social y que su destino está ligado a la marginación y a la prisión, pues en su vida no han tenido la oportunidad de conocer otro tipo de referencias.

**Falta de intimidad**, que lleva a una pérdida de personalidad e identificación consigo mismo, debido a la constante relación con los otros internos; y que puede tener como una consecuencia el enfriamiento de los sentimientos y la pérdida de sensibilidad tanto en sus relaciones como en sus expresiones.

**Falta de aliciente**, pues en muchas ocasiones el preso es una persona sin esperanza, que no encuentra sentido a muchas de las actividades que realiza dentro de la cárcel. Tiene como consecuencia una inconstancia en sus propósitos y voluntades; de hecho es raro el caso en el que un grupo de reclusos inicia una actividad y la termina. Esta falta de aliciente y motivación produce inestabilidad e irregularidad en sus comportamientos. La cárcel destruye la responsabilidad del individuo, no decide, no actúa con libertad, la monotonía se adueña de su personalidad. Es difícil educar y formar para la responsabilidad en un ambiente de irresponsabilidad y de anulación de la persona.

**Pérdida de autoestima**, pues nos encontramos en el preso a la persona que se rechaza y se condena a sí mismo, un ser que se avergüenza de su propia realidad, muchas veces movido por el entorno negativo que la misma prisión proporciona. Su ser tiende a anularse.

**Problemas sensoriales**, como el de la visión, que sufre trastornos producto de la limitada perspectiva con la que cuenta, además de los contrastes de luz entre los escasos espacios abiertos y la celda. Además la gran carencia de colores que hacen de la prisión un lugar deprimente.

También se afecta el sentido de la audición, pues la vida en un espacio permanentemente cerrado, en el que conviven multitud de personas y sonidos que retumban en los muros, hace que el nivel de ruido sea muy alto. Destacamos también entre las carencias los sabores y olores muy reducidos que los presos tienen a disposición, predominando por ejemplo un olor constante, mezcla de todo, desde comida hasta olores personales.

**Aislamiento social**, pues cerrada la puerta de la prisión, empieza una nueva vida para el recluso. Una nueva ley, un nuevo código ético y de relaciones entra en acción, es otra sociedad diferente a la que conocía en el exterior y de la que ahora está muy lejos.

**Inseguridad física**, pues al preso se le ingresa en la cárcel para “garantizar la seguridad de la sociedad” pero ¿quién le garantiza a él su seguridad física al interior de la prisión? La presencia de peleas y agresiones le transmiten una inseguridad vital grave que por relación se traslada a la familia y a los ambientes cercanos al propio recluso.

**Carencia familiar**, que se evidencia por la violenta ruptura y separación de muchas familias al ingreso a la prisión del interno. El sufrimiento de muchos padres que tienen a su hijo o hija en prisión, o de muchos hombres y mujeres que llevan con silencio el encierro de sus parejas, o niños que esconden con vergüenza la reclusión de sus padres. Desgraciadamente la familia es un tema que está muy ligado a la privación de la libertad, pero siempre en sentido negativo en la prisión clásica.

Esta realidad produce graves sufrimientos en la persona privada de libertad: separación de algún familiar, el no poder abrazar a sus hijos ni poder

verlos cuando quiera; en algunos casos el abandono de la mujer o el marido tras un tiempo en prisión; en definitiva han visto con impotencia desmoronarse todo lo que, muchas veces, daba sentido a su lucha: la familia.

**Falta de ocupación**, pues son pocas las actividades y trabajos que se organizan y que afectan a un grupo reducido de internos. Por otro lado los cursos que se organizan en muy raras ocasiones sirven para una formación profesional de cara a su reinserción social y laboral en la calle.

**Necesidades económicas**, y es que ya nadie puede negar que en las prisiones están los pobres. Como es de suponer la pobreza se agrava más todavía en la cárcel, no sólo para el preso sino también para su entorno familiar, a quien le otorgaba algún ingreso ya sea del trabajo formal o como producto del propio delito de acusación.

**Desprecio social**. El preso es una persona a la que nadie o casi nadie quiere. Sufre el desamor y la incomprensión. Se le juzga judicial y socialmente, y en ambos casos se le condena. Muchas veces estos juicios son de forma anónima, sin conocerlos, pero sólo por el hecho de encontrarse en prisión ya son culpables. Se mete en el mismo grupo a todos los internos. Esta situación hace que se produzca un rechazo hacia la sociedad, culpabilizándola de todos sus males y desgracias.

**Indigencia social**, en los presos pobres más pobres, que se encuentran absolutamente solos, sin apoyo económico, social ni familiar; no cuentan para nadie. El indigente se encuentra doblemente preso: preso en la cárcel y preso de su propia miseria y pobreza. Sólo y abandonado por sus propios compañeros de prisión.

**Carencia de apoyo jurídico**, y es que la gran mayoría depende de los abogados del Estado que atienden demasiados procesos como para prestarles la atención necesaria y, en muchos casos, ni siquiera conocen a sus defendidos, circunstancias que hacen muy difícil una adecuada defensa; o bien los que contratan uno que se ven todavía más hipotecados por las pretensiones económicas de los malos profesionales que aprovechan la situación de desesperación del preso para beneficiarse económicamente haciendo durar los procesos el máximo de tiempo posible, sin brindar una asistencia adecuada.

**Lentitud de los procesos**, expresada en los altísimos porcentajes de detenidos preventivos que guardan detención casi indefinida. Para el juez se

presentan como expedientes, no como personas que ven transcurrir años de su vida sin que se les compruebe culpabilidad.

**La enfermedad** en prisión es como una pena sobreañadida a la pena de privación de libertad, y tal situación no es una excepción frente al numeroso cuadro de posibilidades de enfermedad y violencia; y sin embargo no existe el apoyo necesario ni la prevención. Por otra parte, son muy limitadas las posibilidades de rehabilitación para los alcohólicos o toxicómanos, que mantienen e incrementan esa práctica en los recintos penitenciarios y cumplen un régimen que en nada se diferencia del de los presos comunes, sin recibir ningún tipo de asistencia para solucionar el problema de sus adicciones.

**Pérdida del sentido de la vida y resentimiento social**, que son consecuencias del proceso de prisionización y que deriva en la reincidencia o en el suicidio lento dentro el mundo del alcoholismo o las drogas. (Roselló 1997: 43-46).

Así como los puntos mencionados, extraídos de la experiencia de vida de l@s pres@s y de personas que han vivido y trabajado con ellos, pueden existir muchos más. Lo que sí queremos destacar es el proceso deshumanizante que significa la experiencia carcelaria y las consecuencias muchas veces irreversibles que provoca en el preso y que, irónicamente, debe escuchar repetidas veces en voz de los funcionarios, que tal sufrimiento es parte del proceso de enmienda y rehabilitación social.

Muchos autores han descrito y analizado lo expuesto en contexto para el presente estudio, entre otros Zaffaroni, Neuman, Lafleur y Christie, en los que basamos nuestras afirmaciones sobre los efectos de la cárcel-encierro, y es precisamente porque la práctica histórica ha demostrado la pertinencia de tales estudios que las llamadas alternativas a la prisión son parte de una búsqueda humana, pero también de eficacia estatal que permita incorporar la democracia también en las medidas sustitutivas a la pérdida de la libertad.

Es importante que de inicio tomemos en cuenta estas circunstancias, porque ellas son las que están presentes en la cotidianidad de l@s pres@s, en el trato que reciben por parte de las autoridades encargadas de la ejecución penal en todos los ámbitos y, en general, en su relacionamiento – o falta de relacionamiento – con la sociedad. A lo largo de esta investigación veremos que algunos de los aspectos mencionados son menos victimizantes en nuestro sistema penitenciario

por las peculiaridades que el mismo presenta. Pero también veremos que existen grandes falencias que generan que las personas que permanecen en las cárceles, sean uno de los sectores poblacionales más abandonados y olvidados por parte de la estructura estatal.





**PARTE II**

**LA CÁRCEL. UNA DEFINICIÓN  
HISTÓRICO-CONCEPTUAL**



## **1. DISCURSO PENAL Y CASTIGO**

La cárcel es en esencia una institución corruptora de la substancia humana, y de hecho podía haberse realizado tal afirmación hace 200 años. Así ocurrió, iniciándose el hasta ahora largo proceso de reformas humanitarias y algo aún más importante, el Iluminismo penal que puso al descubierto los vicios mismos del secuestro institucional, aplicado como consecuencia del delito que esa nueva visión del mundo acababa de definir, en aplicación de las reglas del juego de la naciente sociedad moderna (Foucault 1996).

Sin embargo, en materia de cárcel, como en general en todos los secuestros institucionales (hospitales, manicomios y cárceles como los más destacables según Foucault, 1985) casi nada ha cambiado si se acepta que todos ellos han satisfecho unas funciones latentes, asignadas por el propio sistema social que legitimara el Iluminismo con el fin de contener determinados sujetos que por razones de exclusión no han podido vivir en libertad.

Precisamente el Iluminismo penal nació por la fundamental necesidad de sancionar punitivamente las transgresiones al funcionamiento de la sociedad capitalista, y también por el desgarrador reclamo de dar una solución al drama de la pena. Pero si bien la privación de libertad sólo adquiere sentido como pena moderna cuando precisamente deja de ser una aflicción y se convierte en una privación – privación de un derecho de libertad personal (que al igual que el derecho a la vida y a la propiedad, constituyen y justifican al Estado moderno)- lo cierto es que las

condiciones de su ejecución y desde mucho antes de ser considerada “pena” reclamaban una adecuación a ciertos principios garantistas (Foucault 1985).

Así, el Iluminismo, más allá de limitar las vocaciones absolutistas de toda potestad punitiva, adoptó ciertos principios, que significaban afirmaciones revolucionarias, los cuáles fueron acogidos por las primeras Constituciones como freno a las penas inútilmente excesivas. En este camino,

*“...el principio de la pena mínima necesaria y el del respeto a la persona -reclamados por Montesquieu, Beccaria, Romagnosi, Bentham y Carmagnani- dan respuesta al interrogante que el penalismo ilustrado pretende responder: cuándo y cómo punir? De tal manera, si la pena debe ser “necesaria” y la “mínima de las posibles” en relación al fin de la prevención de nuevos delitos...” (Bergalli 12: 1997).*

La cárcel real ha desmentido al reformismo humanizador que a lo largo de dos siglos, y sobre todo en el presente, ha ido plasmando un discurso legal-penitenciario asentado en ordenamientos que sancionaron positivamente la afirmación de una ideología carcelaria que asienta sus postulados básicos en la vieja, aunque entonces renovada, concepción correccionalista de la privación de la libertad.

La atribución de un fin de prevención especial positiva a la privación de la libertad fue un principio que germinó en el terreno del positivismo criminológico y que manifestaba la capacidad de corregir respecto a quienes revelaban un comportamiento equívoco (Baratta 1993: 31). Así, la convicción de que quien delinque lo hace a causa de alguna condición patológica individual, no ha abandonado la tradición penitenciarista y cuanto más “humanitaria” esta se ha querido manifestar, más ha revelado la negativa a ser diferente que se le opone a quien ha sido definido como delincuente.

Así, el positivismo construyó el delito como categoría natural, y al delincuente como un modelo antropológico peculiar, como una tipología especial de desviado, con factores endógenos y morfológicos que le impelían a transgredir la ley; de esta manera, en el marco del ascenso del capitalismo se “justificaba” la explotación de los sectores pobres y proletarizados, por su inferioridad y su pulsión recurrente al delito, ideología relevante y en diferentes tonalidades presente en la criminología tradicional latinoamericana (Fernández 1988: 61)

Desde esta perspectiva criminológica, el delito es un dato previo que deja fuera a la ley penal, meramente expectante del momento en que sea llamada a intervenir, no existe ninguna relación condicionante entre control y delito. Será recién a partir de la formulación de la teoría del etiquetamiento en el seno de la Sociología norteamericana y el surgimiento de la Criminología de la Reacción Social, que se producirá la quiebra del paradigma positivista, afectándose decisiva e irreversiblemente el condicionamiento recíproco del par control-delito (Larrauri 1992).

No es ya la existencia de delitos lo que provoca, por vía de consecuencia, la articulación del control penal, sino que, paradójicamente, la criminología descubre que es el propio control la primera fuente de producción del delito, a través del proceso de creación de normas penales y la configuración jurídica de los correspondientes ilegalismos reprimibles.

Por su parte, para la Criminología Crítica –última fase evolutiva en la línea de la Reacción Social- que junto a la dimensión de la definición de delitos, incorpora la dimensión del poder, el significado de esa relación de delito-control va a depender fundamentalmente de un análisis de la correlación de fuerzas político-sociales imperantes, así como de la calidad y extensión de los bienes jurídicos protegidos o no (Baratta 1993: 229).

Asumido en esta perspectiva reflexiva, el delito es en efecto, nada más que un producto del control penal, un ilegalismo prefigurado por el proyecto hegemónico y valorado con mérito segregativo suficiente. Su criminalización es nada más que una modalidad de “construcción” de la realidad social que sirve de apoyo ideológico y fáctico para legitimar al propio poder del sistema.

## **2. CÁRCELES, PRISONIZACIÓN Y SISTEMA PENAL**

En este marco situacional, es ya imposible ocultar la crisis del sistema penal, donde se evidencia la reproducción del dolor sin sentido sobre los penados, que es una de las consecuencias de la contradicción evidente entre los sistemas penales y la realidad. Las agencias del sistema penal ejercen poder para controlar un marco social cuyo signo principal es el sufrimiento y la muerte, y que son consecuencia estructural de un sistema que la genera en los más pobres, y pone en evidencia la falsedad del discurso jurídico-penal de la seguridad ciudadana. Pero al propio tiempo no existe capacidad de reemplazarlo pues es uno de los principales sostenes del poder vigente y autoritario del Estado.

Qué es por tanto el sistema penal, sino la institucionalización punitiva del Estado, que suministra la respuesta sancionatoria - represiva, implementada bajo las formas de medidas violentamente aflictivas, que se aplican siguiendo reglas y rituales de procedimiento preestablecidos (Fernández 1990: 58), en expresión de Kaiser el control penal que ejerce, “es el conjunto de instituciones, estrategias que tienden a conseguir la conformidad de comportamiento en el ámbito normativo protegido penalmente” (Kaiser 1983:82).

Subrayamos la pertenencia que posee el sistema punitivo al ámbito institucional, y siendo el mecanismo más visible del poder, no es el único ni el más importante sistema de control social. Es un aparato de reemplazo, que no deja de desarrollar una función legitimadora, asegurando la introyección de prescripciones

fallidamente impartidas por otras instancias sociales previas, cuya obediencia y acatamiento promueve ahora el sistema penal, mediante la coacción jurídica.

Dicha instancia penal, en realidad no crea nuevos valores ni constituye un sistema autónomo del comportamiento individual, antes bien, se trata de patrones de valor que le preexisten, asignándosele a la práctica punitiva un sentido netamente garantizador. El valor es el contenido del bien jurídico: la disuasión preventiva de los otros y el disciplinamiento del transgresor; que son los polos alternativos del significado de la penalidad (Fernández 1993: 36ss).

El control penal se ejecuta a través de un aparato de alto grado de burocratización, como es el sistema penal, entendido no sólo como el segmento de estricta ejecución penitenciaria (aparato penitenciario), sino al conjunto de instituciones estatales que, mediante su actividad intervienen en la creación y aplicación de normas penales, es decir las normas sustantivas o derecho de fondo, así como las procesales y administrativo-penitenciarias (Sandoval 1985:5)

Ahora bien, la nota caracterizante del sistema penal está en la administración de violencia con fines de afflictividad, es la “geografía del dolor” legitimada por la supuesta eficacia redentora del sufrimiento; aún cuando el discurso jurídico, pretende disimular ese efecto de irrigación del dolor, tras distorsiones tecnicistas que idealizan al instrumento penal como herramienta resocializadora.

No obstante, ese ejercicio de violencia punitiva es valorado socialmente con criterio utilitario, en términos de necesidad social, y en última instancia se presenta sofocado por el nivel de formalización que presenta su actuación. Es así que la permisividad legal del dolor penal está muy arraigada, ideologizada y legitimada en la conciencia colectiva, que relaciona su idea de orden y seguridad con la vigencia de formas punitivas (Foucault 1985).

La implementación de la violencia estatal está sometida a reglas legales permisivas, muy puntuales, que especifican rigurosamente las pautas fácticas (supuestos penales) y cuantitativas (dosis de la pena) de la intervención penal, esto es que contienen una definición de ilegalismos y respuestas punitivas predeterminadas, como consecuencia y desarrollo de la idea de legalidad, bastión conquistado por el Iluminismo como garantía contra el poder absoluto.

### **3. LAS DISFUNCIONES PENALES EN AMERICA LATINA**

Aunque es cierto que ningún sistema penal logra total coincidencia entre el discurso jurídico y la realidad social, esa distancia entre discurso y “praxis” punitiva es muy aguda en América Latina. Nos referimos a que buena parte de los sistemas penales latinoamericanos han sido implantados mediante importación ideológica y de modelos represivos que muy poco tienen que ver con la identidad e ideales de justicia propios de nuestras sociedades.

A decir de Zaffaroni, el saber-poder antropológico producido en los países centrales fue racista, como producto de la revolución mercantil que buscaba su extensión de poder planetario. Así, el panóptico de Bentham, proyecto ideológico de vigilancia y disciplinación para la revolución industrial, no fue un programa válido para el margen, donde de lo que se trataba era de contener a las mayorías para mantenerlas en el bajo nivel tecnológico de una economía primaria como complemento de las economías centrales.

El verdadero modelo ideológico para el control social periférico no fue Bentham sino Cesare Lombroso, que impulsó como premisa de su criminología, la inferioridad biológica de los delincuentes centrales, quienes debían estar en cárceles y manicomios, así como los habitantes originarios de las colonias. Para esta teoría racista existe analogía entre el criminal y el “salvaje” (colonizado) y además, el niño, la mujer y el anciano, por su menor capacidad racional para la



funcionalidad dentro la producción y por su agresividad para la competencia violenta.

Por ello, la prisión de los países marginales constituyen una institución de secuestro menor dentro una mayor que es la colonia y aunque los administradores de castigo en las colonias vieron que no se puede racionalizar el discurso central en nuestras realidades, como no disponen de otro recurso debieron reproducir ese discurso generando grandes contradicciones (Zaffaroni 1989: 81).

Así, el discurso penal en nuestros países es racista-biologista y contradictorio, pero busca justificarse con el atraso de nuestro desarrollo, que a través de la modernización será superado. Esta herencia colonial ha evidenciado que la brecha entre los objetivos explícitamente proclamados para legitimar el modelo punitivo y el nivel de funcionamiento real del sistema penal, sea inmensa, de suerte que el discurso penal se destaca por su perfil idealizante y programático, lo que determina el rótulo clasista asignado a este sector jurídico.

Esa fisura, ese idealismo insostenible, explica el recelo y ambigüedad con que la comunidad mira el sistema de justicia, aún más cuando los argumentos legislativos normalmente se inclinan hacia los sectores más acomodados de la sociedad o bien por la corrupción institucionalizada imperante en el sistema, o como resultado de la imposición de leyes que en su aceptación en el cuerpo legislativo, expresan la situación de dependencia respecto a grandes potencias como Estados Unidos.

En los países centrales, el discurso jurídico penal que antes estudiamos, puede sostenerse, pues el "saber" de las usinas ideológicas centrales -a decir de Zaffaroni- se asienta en el poder real del Estado y su discurso legitimante. En América Latina el discurso se vuelve permanentemente disfuncional porque choca con la realidad; los sistemas penales marginales entonces optan por la desinformación teórica y el discurso entreverado, leguleyo y elitista ante la población que demanda justicia.

Sus móviles de acción asumen la reiteración administrativa, corrupta y tradicionalista, y sin embargo es la propia realidad de muerte y ausencia de justicia, la que pone en evidencia lo que es el ejercicio de poder de los sistemas penales latinoamericanos: que la legalidad es una ficción, que la guerra sucia es válida allá donde el fin justifica los medios, de que su principal función está orientada

a la contención de los sectores populares y no a reprimir el delito.

La llamada rehabilitación, contenida en todas las leyes penales del continente como objetivo del encarcelamiento, donde se describen y abundan en consideraciones éticas sobre el ser humano y su resocialización, en realidad no tiene vigencia en su mayor parte, aduciendo falta de recursos estatales para mejorar la infraestructura o para contar con personal especializado que ejecute el proceso de acompañamiento de la rehabilitación.

Además, las administraciones carcelarias están constantemente ligadas al quehacer político. Casi nunca, sus funcionarios y directivos son idóneos, llegan al cargo porque son parte del partido político de turno o porque son amigos; no tienen planes, no conocen de antemano la situación. Apenas designados deben literalmente aprender, rodeándose urgentemente de viejos funcionarios de carrera, tradicionalistas, aferrados a lo que saben: seguridad, contención, guarda; o bien de miembros del partido y amigos que encuentran un empleo a través del favoritismo político (a manera de ejemplo, en nuestro país, el asesor de la sub-secretaría de Régimen penitenciario del anterior gobierno de Sanchez de Lozada, era piloto de profesión, y el director de Régimen Penitenciario, sexólogo).

No cabe duda que lo que hierve en las prisiones no suele pasar por los gabinetes de los funcionarios políticos que desde atrás de los escritorios las dirigen. Los problemas, las realizaciones, los dolores, los goces, no llegan a ser percibidos o no llegan a los ministerios y secretarías sino es a través del estallido del conflicto en las cárceles, que en ocasiones ha generado muchos muertos. Sólo de esa manera la opinión pública toma conciencia de la vida de esas personas, y lamentablemente no siempre es para forzar cambios más humanos, sino para gratificar la morbosidad de los medios de comunicación a través de la crónica roja.

Las cárceles son en cuanto a su administración y finalidad, factores esenciales del poder político y sirven como controles sociales de ese poder; mas en América Latina, son principalmente reductos cloacales de contención de la rebeldía popular criminalizada, y las autoridades tan sólo administran las crisis derivadas de las infrahumanas condiciones de vida que las cárceles poseen, producto de infraestructuras improvisadas o de depósito; y del constante reclamo que no tiene respuesta, de procesos penales que son indefinidos en el tiempo.

**PARTE III**

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS  
DE LA CÁRCEL EN BOLIVIA**



## **1. LA COLONIA Y LA REPÚBLICA**

La historia de las cárceles en nuestro país como en todo el continente, corre paralela a la penalización de la pobreza. Las formas de castigo en la colonia, propias de la Edad Media europea, pasaban desde marcar los cuerpos y denigrar públicamente al supuesto infractor, hasta la facultad de cualquier conquistador de ordenar a discreción la muerte de un indígena, lo que expresaba plenamente no sólo la opresión existente, sino también el escaso valor humano que les asignaban.

Mucho no cambió con la república, cuando durante muchos años bajo la excusa de la penalización de la vagancia se reclutaba mano de obra barata por las calles, para de esta manera poder suplir las altas tasas de ausentismo laboral producto de la abolición de la mita. Esta medida fue abolida por el Estado, pero reinstaurada tiempo después como obligación, para lograr fuerza de trabajo gratuita. Los encierros no eran muy comunes, sino como tránsito a otro tipo de castigo, que iba desde el flagelamiento público, el marcado del cuerpo y aún la muerte.

La penalización legal por parte del Estado era escasa, ya sea porque tan sólo era un canal intermediario para el reclutamiento de mano de obra y sobre todo porque cada hacienda y mina tenía como dueño y señor al patrón que imponía los castigos como “propietario” de la servidumbre que trabajaba para él. El tema de los derechos era una cuestión exclusiva de quienes detentaban el poder de decisión y de posesión.

Desde fines del Siglo XIX el pongueaje, como forma de servidumbre personal, era una forma generalizada de opresión en el área rural y los registros encontrados como documentos históricos, expresan que al igual que en la colonia, cumplían el papel económico de cuantificar el patrimonio de los hacendados y el tipo de castigos decididos por el patrón o los capataces sin necesidad de ninguna ley de por medio.

La modernización liberal del capitalismo empezó a modificar el espectro carcelario en Europa y Estados Unidos a partir de la penalización individual y el uso de las cárceles como instituciones de domesticación y disciplinamiento de los infractores. La cárcel, expresión del iluminismo y las corrientes humanistas que pretendían recuperar al ser humano de la oscuridad medieval que marcaba y torturaba los cuerpos, se convirtió a su vez en tanto razón positiva de Estado en el espacio de expropiación de las almas de los encarcelados -expresión utilizada por Foucault- en la sinrazón de apropiación del tiempo del otro por la perversa lógica económico-social impuesta por el capitalismo como sistema.

En Bolivia encontramos a fines del siglo pasado un tímido intento liberal de copiar el sistema panóptico con la construcción de la cárcel nacional de San Pedro en la ciudad de La Paz. Sin embargo, en una suerte de idealismo penal, encontramos un profundo desfase entre el sistema, las leyes que buscaban ponerlo en ejecución y la realidad nacional. Vemos un Estado que no se encontraba dispuesto a asumir la tutela y responsabilidad formadora y disciplinaria sobre los presos, una sociedad oligarca que no cesa de penalizar indios, no reconocidos como sujetos de derecho y por tanto que económicamente no merecen ninguna inversión en el tema de justicia.

El supuesto objetivo de la rehabilitación que acompañaba la legislación importada, jamás pudo ser aplicado a una realidad distinta y heterogénea como la de nuestro país, y aunque en realidad esta teoría legal de la rehabilitación, resocialización o reinserción social, en palabras de Zaffaroni, es tan sólo la dulcificación formal del encierro como castigo, en nuestro país las oligarquías ni en su afán de aparente modernización pudieron mutar su mentalidad racista y segregadora, pues si en definitiva todos los penados eran indios, no considerados como ciudadanos y además rebeldes sociales por el delito, sólo podían ser desechos humanos prescindibles arrojados al basurero social representado por la cárcel.

Por ello las cárceles, aún el modelo penitenciario de San Pedro de la ciudad de La Paz, no contaron a lo largo de su historia con la asignación de recursos públicos necesarios para alcanzar los objetivos de trabajo o estudio propuestos por la ley, ni la mentalidad oligarca y acomplejada de las clases dominantes permitió que el tema de derechos y de justicia se convirtiera en un tema de todos.

## 2. LAS TRANSFORMACIONES DEL 52

La transformación histórica de la revolución de 1952, que en teoría universalizó los derechos de los ciudadanos, en la práctica mantuvo las exclusiones de antaño. Los presos bolivianos continuaron en edificios improvisados que no ofrecían las mínimas condiciones de habitabilidad para un número cada vez mayor de presos y las leyes, a pesar de que formalmente enunciaban derechos y juicios justos, no pudieron imponerse sobre la mentalidad estigmatizadora de los sectores de poder, que consideran desechos sociales a los presos, aún cuando todavía no hubieran sido sentenciados.

Incluso la propia reivindicación y lucha del movimiento popular excluyó a los presos, porque la demanda de justicia estaba dispersa en todo el conjunto social, pero también porque no se veía el nexo entre la reivindicación de mejores condiciones de vida y justicia para los presos. Los tiempos de dictadura permitieron que muchos sectores obreros y clases medias tomaran contacto con la realidad penitenciaria, pero más allá de la reivindicación política de grupo, jamás se vio la necesidad de transformar el sistema de justicia.

El sistema cloacal, como algunos criminólogos han denominado a este tipo de recintos penitenciarios, continuó indemne hasta nuestros días. Los presos ingresan al sistema penitenciario nacional cual si fueran arrojados a un basurero, el sufrimiento provocado por tales condiciones de vida y justicia, para muchos sectores de la sociedad civil y para los que detentan el poder, se encuentra



plenamente justificado, pues con esa mentalidad la cárcel no es un lugar para estar sino para estar mal y garantizar el arrepentimiento de los delitos-pecados cometidos.



**PARTE IV**

**LA REALIDAD PENAL BOLIVIANA  
Y LA LEGISLACIÓN**



## **1. DATOS SITUACIONALES**

Según estadísticas de la sub-secretaría de Régimen Penitenciario, a Mayo de 1998 existían 6.178 reclusos en el país, 5.577 en las penitenciarías departamentales y 598 en las provinciales o carceletas. En los departamentos del eje troncal se encuentran concentrados la mayor parte de los encarcelados, así, en Santa Cruz están el 33% , en La Paz está el 28% y en Cochabamba el 23%; es decir que el 84% de la población penitenciaria del país está concentrada en esos departamentos, el restante 16% se reparte entre los otros 6 departamentos.

En datos de la Defensoría Pública a septiembre de 1999, en Bolivia existían 7.969 detenidos, que en contraste con los datos del año anterior de la sub-secretaría de Régimen Penitenciario implican un incremento anual en un 19,7%, posteriormente y ya en Abril del 2000 en datos de la Dirección de Régimen Penitenciario los presos en el país ya suman 9145. ¡En menos de 7 meses aumentó en más de 1000 los detenidos!.

Sin embargo para fines del 2001 según estadísticas de la Pastoral Penitenciaria, los prisioneros habían bajado a 6300 y hasta diciembre del 2002 (con la encuesta 2002 que utilizamos en este trabajo) a 5200, producto de la aplicación de la Ley del Indulto y de las medidas cautelares del NCPP. Sin duda el tema de las estadísticas utilizadas es aproximativo, por cuanto lamentablemente no existe un registro nacional confiable y que permita cada cierto tiempo la actualización de datos (la Defensoría del Pueblo como parte de sus preocupaciones y potestades de ley, realizó una consultoría para analizar la posibilidad y conveniencia de crear

un “Registro Nacional Penitenciario” en el año 2000, sin que hasta ahora exista iniciativa de implementación alguna).

Como ejemplo concreto para graficar la situación que describimos, podemos tomar el caso del penal de San Sebastián Mujeres de Cochabamba, donde de 600 presas en el año 2000 pasaron a 140 en el 2001 – situación que permitió terminar con la situación de hacinamiento e indignidad en la que se vivía en ese establecimiento, en el que, incluso, algunas mujeres habían improvisado lugares para dormir en el patio del penal ante la falta de espacio – y ya en el 2002 están rebasando las 200.

Esto nos muestra que si bien el NCPP ha dado resultados importantes, la mentalidad penalizadora sigue siendo el principal obstáculo para la aplicación de medidas alternativas. Es el caso de la mayor parte de los países del continente donde se encuentran en vigencia Nuevos Códigos de Procedimiento Penal, pero que, sin embargo, no han disminuido su población penitenciaria, sino por el contrario existe una notable tendencia hacia el aumento (Carranza: 2001).

Ello expresa sin duda un aumento de la criminalidad producto de las condiciones económico-sociales en las que se debate el continente, pero sobre todo una tendencia hacia el endurecimiento de las políticas penales en cada país, que una vez más utilizan la cárcel como recurso para tapar las consecuencias sociales. Este proceso se ha visto aún más acentuado en esa tendencia por cuanto algunos países han optado por el incremento de la penalidad de determinados delitos o bien la reducción de los beneficios a otros, lo que tiene como consecuencia cárceles hacinadas durante periodos de tiempo más largos.

## **2. LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA**

Con relación al personal penitenciario, se evidencia que las autoridades existentes desconocen la realidad sobre la que actúan, pues son improvisadas y nombradas bajo la sombra del partido político en función de gobierno. Su propia formación – en los casos en que tienen formación en la materia – es parte de una mentalidad lombrosiana que data del siglo pasado, que parte del principio de que actúan contra los “malos” y que por tanto la cárcel debe producir dolor.

Así, por ejemplo, en opinión del ex-director de la Central de Observación y Clasificación de la dirección nacional de penitenciarías del gobierno anterior, no se debe mejorar la calidad de la comida de los presos, pues ello es “parte del castigo”, desconociendo absolutamente la Regla 20.1 de las Reglas Mínimas, que a la letra establece que

*“Todo recluso recibirá de la Administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.”*

Los gobernadores (directores de penales) son policías que sólo saben de guarda y contención e ignoran su obligación de respeto por los derechos humanos contenida en la ley. Tienen inusitada agilidad funcionaria cuando se trata de imponer castigos y excesiva burocracia cuando se trata de que los presos

puedan acogerse a los beneficios de ley (ver CIDH, observaciones generales N° 21, párrafo 6 y N° 20, párrafo 10).

La LEPyS ha establecido que la administración de régimen penitenciario y de supervisión está conformada por la Dirección General de Régimen Penitenciario y Supervisión, la Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria, el Consejo Consultivo Nacional, las Direcciones Departamentales de Régimen Penitenciario y de Supervisión, los Consejos Consultivos Departamentales y las Direcciones de los Establecimientos Penitenciarios (Art. 45 LEPyS). Cada una de estas instancias tiene determinadas atribuciones y obligaciones establecidas en la Ley, del mismo modo que también se ha establecido en forma expresa cuáles son los requisitos que deben cumplirse para ser autoridad máxima en cualquiera de las mismas.

De esta manera, la legislación nacional responde a exigencias internacionales, como por ejemplo la establecida en la Regla 46 de las Reglas Mínimas, que al regular lo atinente al personal penitenciario establece que

*1. La Administración Penitenciaria escogerá cuidadosamente al personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios. 2. La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público. 3. Para lograr dichos fines será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física. La remuneración del personal deberá ser adecuada para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces. Se determinarán las ventajas de la carrera y las condiciones del servicio teniendo en cuenta el carácter penoso de sus funciones.*

La Regla 46, da el marco general que las siguientes Reglas, hasta la 54, desarrollan en detalle sobre la calidad que debe poseer el personal destinado al ámbito penitenciario.



El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por su parte, a lo largo de sus 8 artículos también hace mención a la necesaria capacitación y preparación que deben tener los encargados de custodiar a las personas privadas de libertad.

Por otra parte encontramos que la corrupción del sistema de seguridad penitenciario está institucionalmente aceptada. Ello está relacionado con la existencia extendida de alcohol y drogas en las cárceles, que no podría darse sin la anuencia de los funcionarios encargados de realizar el control respectivo sobre los objetos y sustancias que ingresan a los penales. En el año 94 en la cárcel de San Pedro en la ciudad de La Paz, escuchamos decir a un alcaide que “ambas cosas son parte del sistema pues sino habrían, las cárceles serían incontrolables”, de esta manera justificaba la corrupción policial, además del alcoholismo y la drogadicción en la cárcel como un “mal necesario”.

En cuanto a la parte administrativa, los cambios permanentes de personal impiden cualquier política de larga duración, ya que cada nueva autoridad ingresa a la administración con criterios propios y, lamentablemente, no se tiene en cuenta la memoria institucional de actividades que se vienen realizando y organizaciones con las que se ha trabajado. Esta situación dificulta en gran medida los controles, debido a que no es fácil saber, con los cambios permanentes que se producen, quiénes son los funcionarios encargados de cada ámbito de la Administración Penitenciaria.

Peor situación aún se da con relación al personal encargado de la seguridad de los establecimientos, que generalmente está conformado por policías que son castigados en otras áreas de la Policía Nacional y deben cumplir “la sanción” de atender los centros penitenciarios. Agravando más aún esta situación, vemos que éste personal de seguridad es permanentemente rotado<sup>1</sup>, generando situaciones de conflicto.

---

<sup>1</sup> Esta rotación genera situaciones como la que se dio en el Penal de San Roque, en la ciudad de Sucre: dos guardias de seguridad habían sido puestos en funciones sin ningún tipo de explicación previa sobre el funcionamiento del penal y, llegado el día de visitas, uno de los presos salió de la cárcel diciendo que había ido a visitar a una persona detenida y, de esa manera, se dio a la fuga. Si el personal de seguridad estuviera entrenado y recibiera capacitación suficiente sobre el marco legal en el que tiene que manejarse, estos casos podrían evitarse.

Existen normas internacionales que otorgan especial importancia a la formación y capacitación del personal penitenciario en el área en el que se desempeñan, y vemos que si bien la Ley de Ejecución de Penas y Supervisión ha avanzado al establecer pautas claras tanto para el personal administrativo como al personal de seguridad, aún queda un largo camino por recorrer en dos aspectos: por un lado, en cuanto a la implementación de esta reforma y el compromiso de las instituciones por llevarla adelante a cabalidad y, por otro lado, en el sentido de seguir avanzando en el desarrollo de los principios establecidos en la normativa internacional, implementando la carrera del agente penitenciario, la estabilidad en el cargo y la formación constante para el personal, como aspectos básicos para mejorar la situación penitenciaria (ver CIDH Observaciones Generales, N° 21 párrafo 6 y N° 20 párrafo 10).

No debemos olvidar en el tema que estamos tratando que a la falta de capacitación del personal, se suma como factor problemático el de sueldos absolutamente bajos que sin duda son un ingrediente fundamental de la corrupción generalizada<sup>2</sup>. Por otra parte la falta de personal – y más aún de personal capacitado –, ha ocasionado que en muchos penales el personal de confianza esté compuesto principalmente por presos con algún nivel profesional.

Es importante mencionar como referencia nefasta que ejemplifica la afirmación realizada, el caso del ex gobernador del penal de Cantamarca, en la ciudad de Potosí, que en estos momentos se encuentra en el mismo recinto penitenciario cumpliendo una condena por haber dado muerte a un joven en febrero del año 2002. El ex gobernador, que dentro de la fuerza policial tenía el grado de capitán, es en estos momentos, el gobernador virtual del recinto, ya que el nuevo gobernador, que ostenta el grado de teniente, consulta todas las decisiones con él por seguirlo considerando en su situación.

---

<sup>2</sup> Y el aspecto salarial también es establecido como de primordial importancia en la normativa internacional citada en los párrafos anteriores.

### **3. INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA**

En nuestro país en la actualidad existen 19 recintos penitenciarios ubicados en las capitales de departamento y 67 en las provincias. La gran mayoría de ellos, locales improvisados en casas antiguas o monasterios. La cárcel de San Pedro fue hasta el año 92, la única cárcel construida con ese objeto en el siglo pasado.

A partir de la década de los 90 se empiezan a construir recintos penitenciarios como los de Palmasola en Santa Cruz, Chonchocoro en La Paz, el Abra en Cochabamba, Cantumarca en Potosí y la cárcel de Villa Buch en Cobija, Pando; que presentadas como cárceles modelo pretenden mostrar a las autoridades de turno como modernas y humanas.

En realidad el objetivo último de estas construcciones es el de recuperar la potestad autoritaria del Estado en las cárceles por una parte, y por otra responder a las exigencias de la presión internacional a través de EEUU para construir cárceles más seguras en la lucha contra el narcotráfico, para lo que, además, otorgan el financiamiento.

En cuanto a locales destinados a los reclusos, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos establecen lo que a continuación se detalla

*Regla 9. 1. Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no*

*deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual. 2. Cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones. Por la noche, estarán sometidos a una vigilancia regular, adaptada al tipo de establecimiento de que se trate.*

**Regla 10.** *Los locales destinados a los reclusos y especialmente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación.*

**Regla 11.** *En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) la luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista.*

**Regla 12.** *Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente.*

**Regla 13.** *Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado.*

**Regla 14.** *Todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios*

En contraste con la norma legal, la encuesta 2002 realizada con la Pastoral Penitenciaria nos muestra lo que la realidad penal boliviana ha producido. Aproximadamente un 20% de las cárceles existentes en las capitales departamentales o provincias de frontera, corresponden a edificaciones nuevas. Lo más preocupante de estos datos es que tales construcciones han sido realizadas en la emergencia del país de lo que se considera el crecimiento del narcotráfico y bajo auspicio de gobiernos como el norteamericano y el francés, que han moldeado

esta modernización penal en sistemas de alta seguridad tal como ellos entienden el sistema penitenciario, moldeadora de conductas, negadora de humanidad y hecha para quebrar voluntades; objetivos que condicen no sólo con su visión disciplinadora del mundo sino también con sus intereses en nuestro país.

Las que se consideran en buen estado cubren un 30% del sistema penitenciario y contemplan, además de algunas edificaciones de comienzos de los 90, casas improvisadas expropiadas al narcotráfico que han sido convenientemente adecuadas por los propios prisioneros y con sus recursos, por supuesto, para lograr el estado en que se encuentran. Incluso se cuenta en esta categoría un ex-burdel expropiado a un proxeneta, la cárcel de Arocagua en Cochabamba, con la que luego de casi 5 años de funcionamiento el Estado acaba de perder el juicio ante el propietario y está obligado a devolverlo; los prisioneros, por su parte, se niegan a abandonar el recinto, pues han hecho inversiones propias para vivir en ese espacio penal. Y la historia aún no concluye ahí.

Encontramos otro 30% que son las edificaciones históricas y derruidas que se sostienen por la voluntad de los prisioneros de mejorar sus condiciones de vida, y sin embargo bajo el propio riesgo de su vida. Son ex-haciendas, simples casas adecuadas, monasterios o como el caso de San Pedro de La Paz, el único penal construido en 1895 con ese propósito hasta la década de los 90. Está es la categoría en la que entran todas las carceletas provinciales -a excepción de Guayaramerín-, que no entran como dato en la encuesta y que llegan a 72 en todo el país, donde a pesar de los elementos positivos de análisis que resaltamos en muchas por su funcionamiento como cárcel abierta, la miseria se señorea y el olvido es aún mayor.

En medio de esta improvisación de gran parte del sistema penitenciario, la realidad más sentida es la ausencia de espacio, ya ni decimos adecuados, que permitan sobrevivir en medio de un terrible hacinamiento, que según fuentes de la propia administración penitenciaria alcanza a nivel nacional a un 92% de exceso de presos en relación a la capacidad del sistema penitenciario. Existen casos patéticos como el de San Pedro de La Paz con alrededor de un 300% de hacinamiento en relación a su capacidad, o de Palmasola con más del 300% de inflación penitenciaria. Aparte que del conjunto de la población penitenciaria nacional el 90% está concentrado en los 19 recintos que se encuentran en las capitales departamentales.

En cuanto al número de celdas disponible en el sistema penitenciario, según nuestros datos alcanzan a 1358 que en relación a la actual población penitenciaria de 5200 implica una relación de aproximadamente 4 prisioneros por celda a nivel nacional. Sin embargo el drama está cuando analizamos los detalles de nuestros datos, por ejemplo el hecho de que la llamada celda no es la clásica que se muestra en las películas hollywoodenses, con los recursos mínimos y necesarios, más bien la realidad se mueve entre los dos extremos. Celdas como las de San Sebastián Varones, en Cochabamba, con un tamaño que bordea 1 metro por 2 metros y 1,20 de altura, donde el preso incluso puede vivir con su familia, o celdas como las de la sección Posta en San Pedro de La Paz o Palmasola en Santa Cruz que son prácticamente departamentos horizontales con todas las comodidades.

Es que la sobrevivencia penal de los prisioneros ha llevado a la necesidad de comercializar internamente las celdas y por tanto de acuerdo a las reglas del mercado vigente, como en ningún otro lugar, el metro cuadrado de vivienda-celda es el más caro del país y por tanto sólo los que poseen mayores recursos familiares o producto de su forma de vida, pueden poseer los mejores y mayores espacios.

Aún así, si nos detenemos a ver la cantidad de espacio total existente en cada recinto penitenciario, principalmente los más antiguos que suman un 80%, encontramos que los espacios formales y adecuados para celdas penitenciarias se han multiplicado en múltiples partes no sólo en el crecimiento horizontal sino también vertical pues hasta la altura de muchas celdas tiene menos de 1,20 metros lo que quiere decir que sus ocupantes viven en ellas como en cuevas a las que deben entrar en cuclillas (es el caso de San Sebastián Varones y San Antonio en Cochabamba).

En el caso de las llamadas carceletas de frontera, los prisioneros son detenidos, en teoría, circunstancial y provisionalmente mientras pasan a prisión formal en la capital de departamento, ocurriendo en realidad que pueden pasar muchos meses en ese lugar en un “impasse legal” y bajo las peores condiciones. Es el caso de Riberalta, donde a más de estar alojados en las dependencias policiales, los 39 prisioneros se encuentran repartidos en 3 celdas que no exceden los 4 por 4 metros, con techo de calamina, bajo una temperatura promedio de 38 grados, y con tan sólo el derecho de una sola salida de media hora al día.

Cabe mencionar que si bien este tema del hacinamiento debe

abordarse desde una perspectiva integral de política penitenciaria, la LEPyS dispone en El Art. 83:

*“Capacidad de los Establecimientos. La capacidad máxima de albergue de cada establecimiento penitenciario, estará preestablecida por Resolución Ministerial.*

*El número de internos en cada establecimiento, no podrá superar su capacidad máxima, a fin de asegurar la adecuada custodia y tratamiento del interno. El Director del establecimiento, **estará facultado para rechazar el ingreso excedente de internos.**”*

Sin embargo, hasta ahora no existen noticias sobre un Director que haya rechazado el ingreso de nuevos internos a un centro hacinado, pese a que, si la Dirección de Régimen Penitenciario pudo realizar informes con porcentajes de hacinamiento, es porque existe efectivamente la determinación de la capacidad máxima posible en cada uno de los centros penitenciarios. Es una norma que en su cumplimiento ayudaría a confrontar a las autoridades con la inhumana realidad penitenciaria.

Además de la celda como hacinado espacio de vida, también podemos referirnos a la celda como espacio de trabajo donde cientos de artesanos se encuentran trabajando gran parte del año para lograr el sostenimiento familiar y propio en el espacio penitenciario. Pequeños talleres que en temporadas altas pueden congregar un trabajo en cadena para cumplir con los contratos realizados, como ocurre con la Asociación de trabajadores en Hojalata del Penal de San Pedro, que trabajan para 3 fiestas grandes a lo largo del año. En estos casos la celda no es el espacio de comodidad y resguardo frente al mundo de la cárcel, sino más bien un espacio de producción necesario para seguir existiendo.

Ahora bien ¿cuáles son los criterios para contar con una celda? Encontramos que hasta la década de los 80, en el occidente del país, el Estado con una representación de los prisioneros decidía sobre la repartición de las celdas, principalmente por la antigüedad y el buen comportamiento. Ese sistema de alguna forma a vuelto a ser parte del sistema penitenciario desde la construcción de las grandes cárceles de seguridad, o bien se ha mantenido por la organización de los prisioneros, como en San Pedro de Oruro o en las carceletas por el escaso espacio por disponer.

Sin embargo hasta el 70% del sistema penitenciario aún se encuentra bajo las reglas del mercado de celdas. Compra y venta de los espacios penitenciarios que por ser tan escasos, tienen un costo mayor según sea el departamento y el espacio disponible; en San Pedro de La Paz puede encontrarse celdas hasta en 200 US\$, en cambio en Cochabamba no cuestan menos de 700 US\$. Ahora bien, toda transacción tiene el consiguiente referido “contrato de transferencia de la propiedad” en casos como el de San Pedro avalado por la representación de los prisioneros que cobra un impuesto por transacción, que permite luego la inversión en recursos para la sección donde se encuentra el bien objeto de la transacción.

En el caso de los servicios de agua y luz en los penales encontramos que en gran parte del sistema penal, es de libre disponibilidad, lo que ha permitido en el caso de la luz eléctrica que los múltiples talleres penitenciarios funcionen con un margen mayor de ganancia o de competencia con los artesanos exteriores al penal en tanto los costos de producción pueden abarataarse.

Sin embargo esta situación cambia en los sistemas construidos en el último tiempo en tanto el control y supervisión está a cargo de la seguridad penitenciaria. Lo más lamentable es que se cuida el uso de la luz en tanto gasto, sin ver por las condiciones laborales de los prisioneros; es el caso de prisioneros que organizados empezaron un negocio de peces en Chonchocoro y que fueron observados por la gobernación del penal por realizar un excesivo gasto de luz.

Por otra parte, la libre disponibilidad en realidad se convierte en restringida por las abultadas cuentas sin pagar que tiene el Estado tanto en el rubro de electricidad como de agua potable. En muchos casos como los de Cochabamba o de Chonchocoro, los penales se quedaron sin luz por falta de pago con las consiguientes dificultades para la vida interna como para la propia seguridad.

En el tema del agua ocurre algo similar, pues algunas prisioneras y prisioneros ocupan la disponibilidad del agua para hacer el servicio de lavado al exterior a un precio más aceptable y en realidad subvencionado por el agua disponible. El problema se presenta en lugares como Cochabamba, donde el agua es escasa y la que es disponible carece de potabilidad, proveniente de pozos artesianos, con el peligro de enfermedades, pero peor aún cuando son familias completas que en ocasiones se quedan sin este líquido elemento necesario para la existencia.



En otros casos, al no disponer de recursos el Estado no envía los consiguientes camiones cisternas con agua a penales que sólo se mantienen a través de este medio como es el caso de Chonchocoro, Mocoví en Trinidad y los mismos penales de Cochabamba que han atravesado por esta situación; entonces los prisioneros se ven obligados a tomar medidas de presión para la atención inmediata de esta necesidad, mientras tanto son organizaciones que trabajan en los penales, como la Pastoral Penitenciaria, las que se mueven para que las consecuencias de las carencias no afecten a los más pequeños, mientras colaboran en las gestiones para exigir al Estado que cumpla con sus obligaciones.

En el tema del prediario, llamado así el monto de recursos económicos destinados por el Estado para la sobrevivencia diaria de cada prisionero, que en la actualidad alcanza a 3 Bs. (aproximadamente 0,35 c. US\$), las autoridades suponen que alcanza para un desayuno, almuerzo y cena. Ese irrisorio monto, según constatamos, sólo las cárceles de La Paz y Palmasola de Santa Cruz reciben mensualmente para su disposición, pues el resto de los penales como el caso de Cochabamba tienen un envío trimestral del monto requerido, semestral como en Mocoví en el Beni o como los propios prisioneros definen en la mayoría del sistema penal, de forma indefinida. Y es que en caso de cárceles como la de Villa Buch en Pando, los prediarios pueden tardar hasta un año en llegar.

No podríamos entender como pueden sobrevivir los prisioneros a tal situación si no fuera por la existencia de una red organizativa que implica a las familias y los recursos que los prisioneros generan para poder costear su propia alimentación mientras el Estado se acuerda; claro que en el intermedio suelen sucederse movimientos y huelgas para que las autoridades recuerden que tienen bajo su responsabilidad unos cuantos miles de personas encarceladas

No sólo es la burocracia estatal del Ministerio de finanzas, que siempre regatea los montos destinados a Régimen Penitenciario por considerarlo poco importante, y que impide el cumplimiento de esta obligación fundamental del Estado, sino las cadenas de intermediarios improvisados en la administración penitenciaria que en muchos casos si no pueden escamotear parte de los montos en beneficio personal, lo hacen a través de la inversión de rubros “más importantes” que la comida de los prisioneros (es el caso que se presentó en el penal de Morros Blancos en Tarija en el 2002, donde el Director de Régimen Penitenciario de ese momento, “guardó” los recursos del prediario un tiempo, hasta que una huelga de los prisioneros lo obligó a desembolsar el dinero). Es más, muchos de estos

funcionarios creen con convicción que la privación de alimentos y otras necesidades son parte del castigo impuesto por la prisión.

La forma de entrega del mencionado prediario también varía en el contexto nacional del sistema penitenciario. Así, en los penales de Cochabamba como de mujeres en Trinidad, los prediarios cuando llegan, son entregados en forma directa y en monetario a cada prisionero para que se las arreglen como puedan con el monto acumulado. A partir de ello se han gestado interesantes experiencias de asociación en ollas comunes de los que no tienen familia o no tienen recursos para costear su propia comida.

El otro gran bloque en el que participa la mayoría del sistema es aquel en el que la administración penitenciaria dispone de los recursos para las compras mensuales, y las entrega diariamente a la organización de los prisioneros para que ellos hagan el milagro de la reproducción de la comida para todos.

Casos como los del Abra o de Sucre son aún excepcionales. En este último, se licita públicamente la organización del menú del mes y el grupo ganador de entre los prisioneros se encarga de lograr con los recursos del prediario la sobrevivencia del conjunto. En el caso del primero, la organización de los prisioneros ejerce supervisión sobre los gastos y los administra; para llegar a ello tuvieron que pasar numerosos robos por parte de autoridades administrativas, que por supuesto jamás fueron procesadas.

Nuevamente, tanto la LEPyS como la normativa internacional se contraponen a la realidad: el Art. 27 de la Ley establece que “todo interno, recibirá de la administración una alimentación de buena calidad, con valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud” en consonancia con la Regla 20 de las Reglas Mínimas.

Viabilizar esta normativa en una situación en la que, en muchos casos, organizaciones que trabajan con l@s pres@s deben procurar donaciones de alimentos para que los reclusos puedan comer, parece bastante difícil; pero contando con el marco normativo, es un desafío hacer que la ley se convierta en una nueva realidad para el sistema penitenciario.

#### **4. SITUACIÓN JUDICIAL**

La retardación de justicia, dato proverbial de la realidad de nuestro país, es uno de los factores que afecta no sólo la dignidad y los derechos fundamentales de las personas, sino también a la institucionalidad democrática de Bolivia, en tanto no son tan sólo los afectados y encarcelados los que sufren las consecuencias sino todos los ciudadanos que debemos vivir dentro una situación de inseguridad que no corresponde al Estado de Derecho al que enunciativamente pertenecemos en la actualidad.

Autoridades Judiciales que pertenecen a un poder que no ha podido lograr la independencia necesaria de los otros poderes y que por tanto dependen del favoritismo y el cuoteo político para ser nombradas, no pueden ejercer adecuadamente justicia para con los ciudadanos y por ello violan constantemente sus derechos.

Decisiones arbitrarias de este poder que en la mayoría de los casos no tiene sustento en la propia ley sino en la discrecionalidad personal de la autoridad, son parte de los numerosos atropellos a los derechos humanos. En el caso específico del régimen de medidas cautelares del NCPP, por ejemplo, vemos cómo el mismo comienza a ser utilizado al antojo de los jueces que responden a presiones externas y violan de esa manera la garantía de imparcialidad que los ciudadanos tenemos en lo que a administración de justicia se refiere.

Pero este no es el único caso posible; los beneficios que la LEPyS establece también están siendo, en estos momentos, aplicados discrecionalmente, pese a que la Ley ha establecido claramente los procesos a seguir, y el Reglamento de Ejecución ha fijado parámetros para que los jueces puedan decidir con mayor certeza en cada caso. Este problema, que aún es menor por tratarse de un corto período de implementación de la LEPyS, puede generar graves consecuencias si se siguen observando esas discrecionalidades en la aplicación de la Ley.

De esta manera, transcurren meses y años de juicios que nunca acaban, la máxima autoridad del poder judicial – la Corte Suprema de Justicia –, tiene cientos de expedientes que como promedio deben aguardar 2 años para que dichos supremos puedan dictar la sentencia en última instancia de los procesados<sup>3</sup>.

Algunos, luego de larga espera, se anuncian de que hace mucho han pasado el tiempo de sentencia contemplado, otros, la mayoría, han perdido la posibilidad de acogerse a algún beneficio, y finalmente hay quienes son declarados inocentes luego de años de encarcelamiento (ver diagnóstico sobre la Administración de Justicia en Bolivia, realizado por la consultora internacional Quemonics para el poder judicial el año 1997, que nunca salió publicado por los datos escandalosos que desnudan la realidad del poder judicial en nuestro país. Así, dicho informe sostiene que el promedio de duración de un proceso en el país para ese año-1997- era de 7 años; en La Paz era de 6 años y en El Alto de 9 y medio años!).

El Código de Procedimiento Penal de 1973, aún vigente para muchos casos, permitió que la retardación de justicia llegara a ese grado<sup>4</sup>. Con el NCPP se ha intentado evitar que situaciones como las relatadas vuelvan a repetirse, al

---

<sup>3</sup> Así, el Informe sobre el Estado de la Justicia Penal emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos nos muestra que, con el anterior sistema procesal penal, un proceso tenía una duración promedio superior a los cinco años.

<sup>4</sup> De acuerdo al Nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley 1970, las causas que se hayan iniciado con el Código de 1973, deben continuar tramitándose con dicha norma legal. En este sentido, la Disposición Transitoria Tercera (Duración del Proceso) del NCPP, establece que *“Las causas que deban tramitarse conforme al régimen procesal anterior, deberán ser concluidas en el plazo máximo de cinco años, computables a partir de la publicación de este Código. Los jueces constatarán, de oficio o a pedido de parte, el transcurso de este plazo y cuando corresponda declararán extinguida la acción penal y archivarán la causa”*. Dado que el NCPP fue publicado en 1999, el anterior sistema procesal penal seguirá vigente para las causas que con él se hayan iniciado hasta el año 2004.

establecer plazos máximos de duración de la investigación y del proceso en su conjunto. Así, el Art. 133 establece que todo proceso penal que dure más de tres años se extinguirá y el 134, por su parte, indica que la duración de la etapa de investigación (etapa preparatoria) no podrá exceder de seis meses, salvo que se trate de delitos vinculados a organizaciones criminales, caso en el cual el fiscal podrá solicitar la extensión de la investigación por un plazo de hasta dieciocho meses (siempre dentro de los tres años de duración máxima del proceso penal).

Sin embargo, pese a que estos mecanismos son un avance, justamente es donde más control debe ponerse, ya que más allá de lo que manda la ley, puede suceder que el Ministerio Público comience a obviar, por ejemplo, los plazos de investigación, extendiéndose en el tiempo; esto no sería nada nuevo, ya que debemos recordar que el Código del 73 establecía como plazo máximo para la investigación el de 20 días y, sin embargo, los resultados observables son los detallados en los párrafos anteriores.

¿Quién responde por los años perdidos en los muros encarcelados, la familia perdida, la denigración pública? Si por ventura alguien se anima a abrir juicio al Estado por daños y perjuicios, le aguardan otros muchos años y muchos gastos que posiblemente terminen en la impotente decisión de los juzgadores de que de nada sirvió el esfuerzo por lograr justicia, y los que ganan siempre son los que tienen el poder<sup>5</sup>.

---

5 Un claro ejemplo de esta situación es la del caso de Jhony Peralta, condenado por delito de terrorismo a cumplir una pena de prisión en la Cárcel de Chonchocoro superior a la pena que, al momento de cometerse el delito, se establecía para el tipo penal. Luego de agotar la vía interna para lograr que se diera un fallo conforme a derecho, el condenado presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha sido declarada admisible y en estos momentos se encuentra en trámite. Al momento de presentar su informe, el Estado boliviano aseguró que el peticionante (Peralta) tenía pendiente un recurso de revisión extraordinaria de sentencia ante la Corte Suprema de Justicia de Bolivia. Lo curioso es que Peralta recién supo de la existencia de ese recurso cuando su abogado ante la CIDH le informó del contenido de la respuesta estatal. Lo que había sucedido, simplemente, era que el Estado Boliviano, al verse interpelado por la CIDH, conminó a la Defensa Pública a que, de oficio, presentara el recurso ante la Corte Suprema. Peralta nunca supo de esta situación. De todos modos, su abogado ante la CIDH informó que estaban dispuestos a llegar a una solución amistosa si el Estado daba trámite pronto al recurso. Han pasado meses y la Corte Suprema de Justicia aún no ha resuelto el recurso extraordinario, paralizando así todas las actuaciones.

## 5. RÉGIMEN PENITENCIARIO

Pese al intento de la última década de instalar en el país cárceles de máxima seguridad, como se ha relatado en el punto C) de este apartado, el régimen penitenciario predominante en nuestro país, muy nuestro por cierto, obedece a la consuetudinariedad lograda por l@s propi@s pres@s en ausencia del Estado dentro del tema penitenciario; algunos lo caracterizan como semi abierto, por cuanto tod@s los pres@s, sin distinción de delitos, se encuentran relacionados y conviviendo en un mismo espacio penal, es el sistema cloacal según algún autor, pues “los desechos sociales son arrojados en un mismo depósito” no existe distinción para el Estado, ni tan siquiera porque las leyes así lo dicen.

De hecho, tanto en cuanto a procesados y condenados como en cuanto a menores y mayores de edad, numerosos instrumentos internacionales establecen la obligación estatal de mantener a las personas que pertenezcan a distintas categorías en establecimientos diferenciados.

Así, el Art. 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que

*“2.a. Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;*

*b. Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.”*

Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, en su Regla 8, establecen que

*Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes sectores dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: a) los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado; b) los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena; c) las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separados de los detenidos por infracción penal; d) los detenidos jóvenes deberán ser separados de los adultos.*

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), establecen en su Regla 13,

*“4. Los menores que se encuentren en prisión preventiva estarán separados de los adultos y reclusos en establecimientos distintos o en recintos separados en los establecimientos en que haya detenidos adultos”.*

El Conjunto de Principios para la proyección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión en su Principio 8 establece que,

*“Las personas detenidas recibirán un trato apropiado a su condición de personas que no han sido condenadas. En consecuencia, siempre que sea posible se las mantendrá separadas de las personas presas”*

Por su parte, la LEPyS, establece,  
*ARTICULO 25. (Reglas de separación). Los internos ocuparán, siempre que sea posible, celdas individuales y siempre bajo la regla de los impares. Cuando el interno presente deficiencias físicas o anomalías mentales el Director del establecimiento, previo dictamen médico, podrá determinar su separación del resto de la población penitenciaria a un ambiente especial y adecuado, hasta que el juez disponga su traslado a un*

*establecimiento especial*

ARTICULO 75. (Clases de Establecimientos). Los establecimientos penitenciarios se clasifican en:

- 1)Centros de custodia;
- 2)Penitenciarias;
- 3)Establecimientos especiales; y,
- 4) Establecimientos para menores de edad imputables.

*Los establecimientos penitenciarios se organizarán separadamente para hombres y mujeres.*

*Por razones de infraestructura, y cumpliendo las condiciones señaladas en el artículo 84, un mismo establecimiento penitenciario se subdividirá en varias secciones para aplicar lo dispuesto en esta ley.*

ARTICULO 82. (Establecimientos para Menores de 21 años). Los establecimientos para menores de 21 años están destinados a los adolescentes imputables y a aquellos menores de 21 años que en criterio del Juez de la causa deban permanecer en estos establecimientos a fin de favorecer su reinserción.

*Estos establecimientos se organizarán separadamente para hombres y mujeres y para detenidos preventivos y condenados.*

Pese a la batería normativa enunciada, la realidad penitenciaria nos muestra que los establecimientos existentes no sólo están en constante hacinamiento, sino que tampoco se realiza el esfuerzo por diferenciar, aunque sea por pabellones dentro de los recintos, a procesados de condenados o a menores de mayores de edad.

Dentro las características enunciadas, el siempre mencionado objetivo de la rehabilitación es una ironía triste. El sistema progresivo, establecido ya en la anterior legislación, ni siquiera contaba con registros penitenciarios que permitieran hacer un seguimiento de las actividades y actitudes de l@s pres@s, es más: no existía ponderación alguna entre quienes trabajaban o estudiaban y los que nada hacían. Sin embargo existía una Central de Observación y Clasificación Nacional, que automáticamente clasificaba a los presos en el primero y segundo periodos, y si es que iban a acogerse a algún beneficio, al tercer periodo. Esta Central, trabajaba en La Paz, medio día cada 15 días. En el interior, en Santa Cruz, o Cochabamba, una vez por mes y en otros lugares incluso cada 6 meses.

Esta situación ha llevado a replantear la forma de clasificación de l@s privad@s de libertad, descentralizando esa función y poniéndola en cabeza de un



Consejo Penitenciario que deberá funcionar en cada centro penitenciario. Este Consejo, según lo establecido por la LEPyS, debe estar compuesto por el Director del establecimiento, que será quien lo presida, los responsables de las distintas áreas de asistencia, el responsable de la junta de trabajo y el responsable de la junta de educación.

Este Consejo debe efectuar la clasificación de todos los privados de libertad que se encuentren reclusos en el establecimiento y, justamente para evitar confusiones o disfunciones en su trabajo, el Reglamento de Ejecución ha establecido las pautas para el desempeño de la labor encomendada; entre tales pautas, se encuentra la obligación de ejercer sus funciones en forma continua y permanente, de reunirse, por lo menos, una vez al mes en sesión ordinaria y toda vez que su función de clasificación lo requiera. También se establece la obligación de realizar la clasificación de todos los internos semestralmente y se dan ciertos parámetros a tomar en cuenta para realizar el informe de clasificación.

Hasta la fecha, se han encontrado ciertas dificultades en el establecimiento de los Consejos Penitenciarios en los diferentes recintos del país, pero es un aliciente el hecho de que en prácticamente todas las prisiones se esté intentando conformarlos, ya que ello facilitará en gran medida la clasificación de los internos y, por ende, su avance en el régimen progresivo de ejecución de la pena.

## **6 MENORES DE EDAD Y ADULTOS MAYORES**

Los menores de edad, que son imputables desde los 16 años, son parte del mismo régimen de ejecución de los adultos pese a que la Disposición Transitoria Cuarta de la LEPyS establece que a partir de la vigencia de la Ley, la Administración Penitenciaria tiene el plazo máximo de tres años para que en cada distrito judicial existan establecimientos destinados exclusivamente para menores de 21 años – en consonancia con las disposiciones internacionales y que hacen referencia directa a la necesaria separación que debe existir entre menores y mayores de edad –, hasta la fecha, a más de dos años de la vigencia de la Ley, no conocemos de ningún esfuerzo por parte de la Administración Penitenciaria para comenzar a generar esta infraestructura.

Según la encuesta 2002 de la Pastoral Penitenciaria, son más de 385 menores de 21 años encarcelados en los penales del país. Situación que tiene un correlato dramático en las condiciones penales actuales por cuanto la situación de los menores encarcelados es incluso en algunas oportunidades peor a la situación de los mayores de edad.

En la década de los 70 y 80, existieron recintos para menores tanto en La Paz con Miguillas como en Santa Cruz con la granja de “Los Espejos” donde luego de sendas investigaciones se constató que se explotaba y eliminaba extrajudicialmente a los menores, teniéndose como resultado que ningún policía responsable fuera procesado por tales atrocidades y que los menores pasaran a convivir en las cárceles de mayores, situación que perdura hasta la actualidad.

Aunque las consecuencias de tal situación deberán ser objeto de otra investigación, vale la pena mencionar que entre las consecuencias se encuentra que los menores comparten la misma condición de falta de oportunidades que presenta el sistema penal para el conjunto con el agravamiento de que nos referimos a personas que apenas empiezan su vida como herencia de un sistema y frente a las consecuencias del mismo, que merecerían un acompañamiento diferente y necesario, pero se los impulsa a la frustración, al resentimiento social y en definitiva a iniciarse plenamente en la carrera delincencial de la que cada vez más menores son parte.

La cárcel de máxima seguridad de Cantumarca, en Potosí, es un triste ejemplo de esta situación: con la excusa de que los menores de edad deben estar separados de los mayores, los menores permanecen encerrados en celdas destinadas al aislamiento, y sólo cuando alguna organización externa a la cárcel denuncia esta situación, la condición de los menores se regulariza.

Allí vemos cómo niños de 16 años deben soportar los tratos más inhumanos, so pretexto de la separación que debe existir con los adultos, cuestión que contradice absolutamente toda la normativa internacional destinada a regular el tema de menores de edad, como el caso puntual del Art. 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que las medidas que se dispongan en caso de infracción a las leyes penales deberán asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

La Regla 12 de las Reglas para la protección de menores, que establece que la privación de libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto por los derechos humanos de los menores y la Regla 19 de las Reglas de Beijing que establece que el confinamiento de menores en establecimientos penitenciarios se utilizará en todo momento como último recurso y por el más breve plazo posible.

Según los datos de la encuesta 2002 de la Pastoral Penitenciaria, concluimos que no son casuales los índices que concentran los grupos de delitos cometidos por los menores: económicos en torno a robos y asaltos donde en muchos casos media la violencia y la muerte; y el de las violaciones con la misma tónica de violencia. Aquí no nos referimos a aspectos patológicos que rodean algunos actos, sino a la consecuencia social que representan.

Somos una sociedad que mientras niega la posibilidad de oportunidades de vida, de trabajo, de estudio, de “éxito”, principalmente a las nuevas generaciones que llegan tarde a un mundo que no entienden, las alienta a través de los medios de comunicación, del mercado, de la propia forma de hacer política donde los menores son los pegadores de afiches sin protagonismo y son al propio tiempo los espectadores de un mundo que no cesa de generar corrupción para alcanzar las metas sociales del éxito. Con esos antecedentes sociales ¿podemos sorprendernos de la tasa de crecimiento de la delincuencia juvenil?

Otro dato a comentar de la encuesta nacional 2002 se refiere a los 43 ancianos mayores de 60 años que aún se encuentran regados en los distintos recintos penales del país a pesar de que la legislación vigente otorga la posibilidad del arresto domiciliario para tales personas.

¿No es por demás cruel llevar a personas a los recintos penales para que se vayan a morir? ¿Qué tipo de enmienda social harán ellos en el albor de su vida? ¿No será más adecuado como muestra resaltar que la propia legislación propone penas alternativas a la prisión que permiten en definitiva al menos parcialmente paliar los efectos negativos del encierro y otorgar la posibilidad de que los acusados se mantengan como parte de su célula social familiar?.

En el caso de los mayores, en la cárcel además se convertirán en unos de los más abandonados entre los abandonados, donde nadie los visita y viven enfermos de nostalgia y de enfermedades que son propias de la vejez. Una vez más y para concluir, vemos en la imagen de estos ancianos la imagen de lo que produce la cárcel, dolor sin sentido, olvido y enfermedad y, en definitiva, muerte social que conduce en conclusión más temprano que tarde a la muerte.

## **7. TRABAJO, SALUD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS**

Con relación al trabajo que se desenvuelve al interior de los penales, y conociendo que la legislación obliga al Estado a otorgar oportunidades para el trabajo de los prisioneros, la encuesta de la Pastoral Penitenciaria buscó respuestas sobre si el Estado otorga algún tipo de infraestructura laboral, concluyéndose con los datos que a escala nacional contribuye en cerca al 20% de los penales con algún tipo de espacio laboral, el resto es construido, elaborado, improvisado por el conjunto de los prisioneros.

Esta infraestructura estatal ocupa a menos del 5% de los prisioneros (a manera de ejemplo en el penal de San Pedro de La Paz, la carpintería ocupa a cerca de 8 personas –el total de prisioneros asciende a casi 1200-, que además deben contar con material de trabajo propio para ingresar al gremio). Los intentos de talleres se quedaron en la infraestructura que existía en Chonchocoro para trabajo en muebles, que luego de un motín fue quemado quedando sin reponerse desde el año 1994, o bien en los amplios salones que tienen las nuevas infraestructuras de seguridad, que sin embargo no cuentan con ningún tipo de maquina o material de trabajo.

Sin embargo de esta ausencia estatal, según nuestras estadísticas sólo en el 11,7% de las cárceles y carceletas principales trabajan menos del 10% de los prisioneros, en cambio encontramos que en un 29,3% de los recintos trabajan entre el 10 y el 30%; 29,3% entre 30 y 50% y finalmente otro 29,3% en los que trabajan más del 50%. Datos que nos dicen sobre el esfuerzo propio que realizan

los prisioneros para dotarse de un trabajo u ocupación que marcado por las condiciones sociales de la mayoría no se remite a una “terapia ocupacional” sino más bien una acción de sobrevivencia propia y de las familias que afuera sufren de forma multiplicada las consecuencias del encierro.

En el tema de los servicios que deben prestarse al interior de los centros penitenciarios, mientras el Capítulo II del Título III (Establecimientos Penitenciarios) de la LEPyS establece una serie de servicios que deben existir al interior del penal, entre los que se encuentran la asistencia legal, la asistencia médica, la asistencia psicológica, la asistencia social y la asistencia religiosa, lo que encontramos en el país son servicios de salud que casi no existen en los penales principales y nunca existieron en los provinciales. Servicios sanitarios, allá donde existen, que no reúnen ni lo mínimo necesario para la atención médica. No existen remedios en caso de enfermedad, y el preso debe buscar a alguien de buena voluntad, que desde la calle le colabore.

Así, en caso de enfermedad o atención médica de emergencia en las cárceles según la encuesta realizada encontramos que más del 50% depende del voluntariado exterior que incluye a la Iglesia Católica, que Régimen Penitenciario atiende con cerca del 30% y que en muchas partes son los propios prisioneros los que se hacen cargo del servicio médico, por eso a manera de ejemplo, en San Pedro de La Paz, es casi anecdótico mencionar que los prisioneros se alegran cuando un médico cae preso por cuanto se podrá contar con atención mientras le dure la condena.

En el caso de los medicamentos sin embargo no existe distinción, los prisioneros dependen para ello absolutamente de las organizaciones voluntarias y de sus familiares que la mayoría de las veces tan sólo tiene lo absolutamente necesario para sobrevivir.

El personal médico no es suficiente, pues si existe está en horario de oficina y no hay nadie capacitado en emergencias nocturnas. Por si fuera poco, encontramos una excesiva restricción a las salidas de emergencia en caso de accidentes o daños graves “por falta de personal de seguridad”. Se han dado muchos casos de muerte mientras se realizaba este burocrático trámite de la salida; y es que en los casos penales clasificados como peligrosos y todos los de la ley 1008 (ley de sustancias controladas), las autoridades responsables en el momento, no quieren asumir la responsabilidad hasta no tener órdenes superiores, que muchas veces demoran en llegar.

Es el caso repetido en muchos penales del eje (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) en los últimos años, donde prisioneros murieron en la espera de salida para atención médica de emergencia, por desangramiento en heridas producidas en enfrentamientos, o de enfermedades propias de la reclusión que necesitaban atención externa.

En el campo educativo, encontramos que tan sólo en algunos penales de capitales de departamento existe algún servicio educativo. Sin embargo la norma ha sido que los propios presos, a través de convenios interinstitucionales, han logrado que el Centro de Educación de Adultos (CEMA), Capacitación en Mano de Obra (FOMO), o la propia Universidad local, pudieran acudir a prestar cursos a los penales, tropezando además con numerosas trabas administrativas, desde los permisos para entrar y los espacios disponibles para pasar clases, que en general no existen por la situación de hacinamiento que se vive.

Una vez más, con nuestra encuesta vemos que en lo referido a la educación formal intramuros, lo que existe en mayor porcentaje en el conjunto penitenciario son los cursillos técnicos y de formación humana y ambos rubros coinciden con el apoyo que prestan organizaciones e instituciones voluntarias y particularmente la Iglesia Católica. Es de mencionar sin embargo que ello ocurre en gran parte del eje central o las capitales de departamento, hacia las fronteras y las carceletas observamos que el tema educativo en su conjunto está ausente.

En relación a otros espacios educativos, no es nada despreciable la presencia del Centro de Educación de Mayores (CEMA) en más del 50% de las cárceles principales descontando por supuesto las grandes ausencias antes señaladas. Sin embargo a partir de la experiencia de San Pedro de La Paz, podemos decir que a pesar de la oferta educativa, es muy pequeño el porcentaje de prisioneros que participan de él, luego analizaremos las posibles causas de esta situación.

La Universidad ya está presente en aproximadamente 5 penales a nivel nacional y ese es un logro importante desde que la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA, La Paz) inició con un programa piloto de Sociología allá por el año 1991 en el Penal de San Pedro de La Paz, teniendo ya en la actualidad alumnos que han egresado de la carrera de Derecho, aunque ya en Libertad. Es de resaltar que este acercamiento universitario ha permitido la desaparición de muchos prejuicios sobre la cárcel y los prisioneros, además que se han multiplicado los estudios sobre distintas facetas del mundo

carcelario, que de sí es un aporte al encuentro de la sociedad civil con la deshumanizante realidad penitenciaria.

En todo este espectro, cabe resaltar que Régimen Penitenciario tiene una parte mínima, pues carece de políticas al respecto y tan sólo se limita a otorgar permisos y credenciales a las organizaciones voluntarias, o bien ocasionalmente a realizar algunos cursillos técnicos en algunas cárceles principales del eje.

También mencionamos que existen los talleres y cursillos organizados y dictados por los propios prisioneros antes bien por la iniciativa humanitaria de algunos y el deseo de aprender de otros. Ahora sin duda están cambiando las motivaciones y es posible que la preocupación por tan importante espacio en los penales se vea reforzado por el beneficio de la redención de la pena por trabajo o estudio (conocido como 2 por 1) planteado en la nueva ley de ejecución de penal que valoriza el esfuerzo de estudio y trabajo que es realizado por los prisioneros, con acortamiento de condena. Inclusive encontramos que en algunos penales los propios prisioneros que tienen un oficio, una especialidad o carrera, son los que imparten algunas clases o cursillos al resto de sus compañeros, así tanto el profesor como los alumnos acumulan tiempo para restarle a su condena.

Sin embargo este nuevo marco legal repercute en otro tipo de dificultades como el de la infraestructura educativa en los penales, que prácticamente no existe, o bien de los recursos necesarios para acompañar el proceso educativo del alumno. Pero quizás el equilibrio más difícil se encontrará entre quienes deben trabajar para sostener a su familia, y por tanto no les alcanza el tiempo para estudiar, eso sí: podrán seguir restando condena, pero lamentablemente la cadena de oportunidades una vez más se cierra para los que menos tienen.

En la actualidad y con la nueva LEPyS, encontramos que en el campo normativo existen herramientas que permiten a los prisioneros realizar actividades que contribuyan a lograr su libertad anticipada y para que en su futura vida en libertad puedan desarrollar trabajos que les permitan sobrevivir en un ambiente distinto al del delito. En este sentido, la LEPyS ha establecido la redención de un día de pena por cada dos días de trabajo o estudio como una forma de incentivo para que las personas privadas de libertad inicien actividades educativas que les den una doble ventaja: por una parte acortar su condena y, por la otra, tener una herramienta productiva para reincorporarse a la vida en sociedad.



Las Iglesias y particularmente las sectas son también un espacio importante al interior de las cárceles. Poseen muchos adherentes que buscan refugio en la fe para enfrentar su pesadumbre y encontrarle un sentido a la vida. Muchos, además, siendo en su mayoría pobres y migrantes, acuden necesitados de un espacio para compartir, de substitución familiar o comunal con los que pueden afirmar nuevamente su identidad de grupo.

En casi todos los penales del país existe asistencia religiosa de las Sectas religiosas que buscan adeptos a los que además de otorgarles algún incentivo material en ropa o algo de alimentación ocasionalmente, los incorporan en una dinámica de estudio bíblico, de reuniones, incluso diarias, que sobre todo tiene como consecuencia el cambio de actitud al interior del penal. “Los hermanos” son los que no toman y normalmente se aíslan de la actividad del conjunto de la población penal. Y sin embargo son formas de sobrevivencia que existen más allá de las murallas de las cárceles, son parte de la desesperación compartida de los excluidos en los barrios pobres a los que les ofrecen el infinito si se olvidan del dolor y sufrimiento del presente.

## 8. DERECHOS HUMANOS, TORTURA Y MALTRATO

En muchos penales del país, aún se practica el castigo físico, se recluye a las personas en calabozos y se denigra su dignidad hasta el punto de acrecentar el resentimiento social del interno. Pero además esta práctica del castigo físico es ejercida por el conjunto de la policía como parte de su práctica procedimental. De esta manera, en los centros de detención: carceletas, Centro Especial de Investigación Policial, Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico y la Policía Técnica Judicial se realizan “investigaciones” basadas en la tortura y el maltrato, muchas veces bajo la anuencia del propio fiscal destacado a esa institución<sup>6</sup>.

Por su parte, en las cárceles a nivel nacional y de acuerdo a nuestra estadística 2002, los abusos son frecuentes en todos los penales del país, en unos en mayor proporción que otros. La extorsión y el robo de dinero son señalados como los más frecuentes en el orden de importancia apuntado, junto a los golpes y la tortura que ocupa casi la misma importancia seguido del aislamiento.

Cabe resaltar aquí que a la pregunta sobre la responsabilidad

---

<sup>6</sup> No es necesario recordarlo porque consideramos que está en la mente de todos los ciudadanos bolivianos, pero consideramos que la aprehensión de los supuestos asaltantes y asesinos en el caso PROSEGUR ha sido el ícono que más claramente ha mostrado el accionar de las fuerzas de investigación, luego comprobado por las investigaciones que desde el Defensor del Pueblo y de organizaciones de derechos humanos se realizaron sobre el tema.

principal sobre los abusos cometidos, el 55% de los penales aproximadamente apunta que son cometidos por las autoridades mientras el 45% señala que son los otros presos los que con mayor frecuencia incurrir en el abuso.

Ahora bien, debemos señalar que una buena parte de los abusos sufridos en el orden de importancia, puede ser cometido por ambos extremos, las autoridades y los otros presos, excepto el referido al encierro en aislamiento, que es mencionado con demasiada frecuencia en el caso de todas las carceletas, así como de los penales nuevos y de seguridad en el sistema penitenciario.

Es preocupante la estadística presente en tanto las cifras están expresando un creciente deterioro de las relaciones internas entre los prisioneros. El ingreso en los últimos años de un nuevo tipo de delincuencia que proviene del narcotráfico o de los grupos de jóvenes que han cometido actos violentos y de muerte contra otras personas, ha modificado el contexto anterior de la organización y tradición penitenciaria.

A ello se suma que una buena parte de los más antiguos y los que velaban por el respeto organizativo, han salido en libertad; para tener ahora un panorama en vísperas de conflictos internos cada vez más frecuentes, así lo expresan las cifras crecientes sobre las muertes por la violencia interna en las cárceles. Existe pues un mayor grado de inseguridad interna en las cárceles actuales en tanto que hasta hace poco, la organización interna velaba por el respeto de cada uno de los prisioneros y lograba un nivel de convivencia pacífica importante.

El caso de las autoridades si es de una preocupación creciente, la extorsión de los prisioneros y sus familias es un tema frecuentemente denunciado por los prisioneros, sin embargo es un tema recurrente en tanto se ha convertido en norma de funcionamiento en varios penales. Muchos oficiales, aceptan y piden su rotación por los penales en tanto saben que allá podrán obtener un plus, que además se pasa como consigna de oficial a oficial.

Los extras podrán provenir desde los ingresos extras de visitas al penal, el paso de determinadas mercaderías por parte de las familias de los prisioneros en horas extras, hasta el ingreso clandestino de alcohol y drogas. Todos estos temas pasan por la extorsión que realizan las autoridades a los prisioneros para obtener lo requerido.

Sin embargo es un tema complicado tratándose de la cárcel. A manera de ejemplo en 2001 la Defensoría del Pueblo en Santa Cruz realizó una denuncia sobre la extorsión que se realizaba a los prisioneros de Palmasola para el ingreso de lo requerido para los prisioneros y las autoridades, como normalmente lo hacen, reaccionaron cortando todo movimiento extra al interior del penal, quedando los prisioneros en protesta por dicha determinación que les afectaba.

Así, los niveles de tolerancia mutua existente entre prisioneros y autoridades, admiten niveles de extorsión aceptadas con tal de lograr mayores espacios de libertad; sin embargo el peligro mayor está en que no se admiten límites y ello redundando en que los más pequeños resultan afectados y atropellados por ambos lados, por las autoridades extorsionadoras y por los grupos de presos que guardan un nivel de privilegios que venden al interior de los penales.

Por eso, de los principales problemas de convivencia existente en las cárceles señalados en nuestra encuesta, se desprenden que entre los principales se encuentra la libre existencia de alcohol y drogas en los penales, junto a la escasez y falta de servicios que son los que enfrentan a los prisioneros o los obligan a llevar una existencia inhumana.

Un importante papel también tiene el abuso sufrido por otros prisioneros y las autoridades. Con relación a estas últimas cabe observar con nuestros datos que las sanciones más frecuentemente aplicadas por las gobernaciones pasan en su gran mayoría por el aislamiento e incluso la tortura y el maltrato en algunas carceletas. Además se señalan los trabajos físicos y la prohibición de algunos beneficios como el uso del teléfono o las visitas.

Sin duda, estas referencias nos señalan claramente que en su gran mayoría no se aplican las normas señaladas para las faltas cometidas en la actual ley de ejecución penal, y que muchas acciones de las autoridades están movidas por el capricho y “el así siempre se ha hecho” que es la llave del desconocimiento de los derechos de las personas privadas de libertad.

Sin embargo, en teoría, uno de los avances más importantes de la LEPyS es justamente el establecimiento de un claro régimen penitenciario que determina las conductas establecidas como faltas dentro de los recintos penitenciarios (clasificadas en leves, graves y muy graves), un procedimiento para sancionar esas faltas y las sanciones posibles a imponer, donde el aislamiento – ese

castigo tan irracionalmente utilizado hasta ahora – es solamente permitido en casos extremos, y con limitaciones muy fuertes (Título IV Capítulos I y II de la LEPyS).

El sistema penitenciario es estructuralmente propenso al atropello de los Derechos Humanos, hemos señalado el caso de menores de edad que además de no contar en las cárceles con una opción real para rehacer su vida, son condenados a permanecer largos años en compañía de adultos sin ningún tipo de diferenciación ni legal ni de establecimiento penitenciario.

Lo propio ocurre con los mayores de 60 años, casos en los que aunque la ley estipula la posibilidad de brindarles un trato penal diferente – el Título VIII de la LEPyS establece la posibilidad de acceso a la detención domiciliaria para los mayores de 60 años que no estén condenados sin derecho a indulto –, e incluso se logró la promulgación de la Ley del Indulto durante el año 2000, su situación no cambió sustancialmente. Son ancianos que tan sólo esperan el momento de su muerte, resignados a ser sepultados por la indulgencia estatal.

Finalmente, un aspecto que resulta de especial relevancia por prestarse al atropello permanente de los derechos de las personas privadas de libertad, es el de los traslados de un centro penitenciario a otro. Si no se cuenta con una regulación específica, clara y taxativa sobre este punto, el traslado de la persona privada de libertad puede transformarse en una forma de castigo tácito para l@s pres@s.

Con relación a los traslados de reclusos, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos establecen, en su Regla 45, que

- “1. Cuando los reclusos son conducidos a un establecimiento o trasladados a otro, se tratará de exponerlos al público lo menos posible y se tomarán disposiciones para protegerlos de los insultos, de la curiosidad del público y para impedir toda clase de publicidad.*
- 2. Deberá prohibirse el transporte de los reclusos en malas condiciones de ventilación o de luz o por cualquier medio que les imponga un sufrimiento físico; 3) el traslado de los reclusos se hará a expensas de la administración y en condiciones de igualdad para todos.”*

Por su parte, el Principio 16 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, establece que,

- 1. Prontamente después de su arresto y después de cada traslado de un*

*lugar de detención o prisión a otro, la persona detenida o presa tendrá derecho a notificar, o a pedir que la autoridad competente notifique, a su familia o a otras personas idóneas que él designe, su arresto, detención o prisión o su traslado y el lugar en el que se encuentre bajo custodia.*

*2. Si se trata de un extranjero, la persona detenida o presa será también informada prontamente de su derecho a ponerse en comunicación por los medios adecuados con una oficina consular o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o de aquel al que, por otras razones, compete recibir esa comunicación, de conformidad con el derecho internacional o con el representante de la organización internacional competente, si se trata de un refugiado o se halla bajo la proyección de una organización intergubernamental por algún otro motivo.*

*3. Si la persona detenida o presa es un menor o una persona incapaz de entender cuáles son sus derechos, la autoridad competente se encargará por iniciativa propia de efectuar la notificación a que se hace referencia en este principio. Se velará en especial porque los padres o tutores sean notificados.*

*4. La autoridad competente hará o permitirá que se hagan sin demoras las notificaciones a que se hace referencia en el presente principio. Sin embargo, la autoridad competente podrá retrasar una notificación por un periodo razonable en los casos en los que las necesidades excepcionales de la investigación así lo requieran”.*

La LEPyS ha intentado seguir estas directrices, y poner fin a los abusos que se cometían a través de la disposición de traslados arbitrarios – decisiones estas que estaban en manos de las autoridades del penal, y que jamás eran consultadas con el juez de vigilancia –. Para lograr ese objetivo de poner fin a las arbitrariedades, la ley ha establecido las circunstancias en las que una persona puede ser trasladada de un recinto a otro, que tienen que ver pura y exclusivamente con motivos de seguridad, de hacinamiento en el recinto o con aquellos casos en los que los familiares cercanos del condenado residan más cerca de un establecimiento distinto al que se le ha designado para cumplir la condena, caso en el cual la persona privada de libertad puede solicitar su traslado.

Por su parte, el Reglamento de Ejecución ha establecido un procedimiento expedito para lograr estos traslados, que deben contar, en absolutamente todos los casos, con la autorización del juez de ejecución penal. De esta manera, se busca cesar con la “sanción” implícita que representaba hasta la fecha el traslado de una persona de un recinto a otro.

**PARTE V**

**LOS DATOS PENITENCIARIOS  
A LA LUZ DE LAS REFORMAS JUDICIALES  
EN EL ÁREA PENAL**





Nuestro país ha vivido en los últimos diez años un proceso de reformas judiciales que aún hoy continúa en marcha. Desde la incorporación al Poder Judicial del Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional, hasta la aprobación del Nuevo Código de Procedimiento Penal, podríamos decir que todos los esfuerzos estuvieron orientados hacia el logro de una mayor independencia judicial y un acceso más eficaz a la justicia por parte de la población.

Consideramos que una mirada a la administración de justicia penal nos da un buen termómetro para medir la eficacia o ineficacia del sistema de administración de justicia en general, ya que es en el sistema penal donde se pone en juego uno de los derechos fundamentales más preciados: el derecho a la libertad. Por ello, dentro del sistema penal, lo más fino es el sistema penitenciario. Y los datos que el sistema penitenciario arroje nos dirán mucho sobre la sociedad que día a día construimos.

Ahora bien, antes de pasar al análisis en sí de la situación del sistema penitenciario, creemos necesaria la referencia a los cambios normativos sucedidos en nuestra legislación que han influido en la vida de las personas privadas de libertad en Bolivia, para posteriormente pasar al análisis del sistema penitenciario a la luz de esos cambios.

## **1. LOS CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA**

### **a) El Nuevo Código de Procedimiento Penal**

El 25 de marzo de 1999 fue promulgada la Ley No. 1970 Nuevo Código de Procedimiento Penal, NCPP. Esta ley, venía a reforzar un proceso de transformación en la administración de justicia penal iniciado – en materia legislativa – con la aprobación de la llamada Ley Blattman (por la particular iniciativa del ministro de Justicia de entonces... Blattman) que permitió una primera modernización en la justicia boliviana (y de acuerdo a la Convención Americana en sus arts. 7 y 8 y los art. 9,10 y 14 de el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y la abolición de medidas penales que nos colocaban entre los países más retrógrados del mundo, por cuanto el encarcelamiento por deudas entonces vigente, rayaba con lo que ocurría en el esclavismo pues muchas personas imposibilitadas de pagar debían permanecer indefinidamente en la cárcel mientras no cancelaran sus deudas.

Esta medida permitió que muchas personas pudieran acceder a la libertad, no sin antes librar una batalla con los medios de comunicación y sobre todo los operadores de justicia que en muchos casos se negaban a dar curso a la legislación vigente, ya sea por propia convicción o por presión de las partes civiles que se sentían afectadas.

Lo propio podemos decir sobre la Ley de Fianza Juratoria (sustentada en los art. 7.7 de la Convención Americana y 11 del Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos) que en el mismo periodo de gobierno y bajo la iniciativa del mismo ministro puso fin a encarcelamientos preventivos de personas que durante años se encontraban privadas de libertad a la espera de una sentencia que nunca llegaba. No sin antes producirse un gran debate en la opinión pública sobre la presunción de inocencia, que develó principalmente la falta de información sobre las leyes y derechos vigentes en el país por parte de los Medios de Comunicación social y la opinión pública, pero peor aún la retrógrada mentalidad de muchos juzgadores que se opusieron abiertamente a la aplicación de estos cambios legislativos. Sin embargo estas transformaciones son las que dieron la estocada inicial para cambios aún más profundos y que absorbieron los iniciados por la ley Blattman y la de Fianza juratoria, nos referimos a la promulgación del Nuevo Código de Procedimiento Penal.

Entre los lineamientos importantes del NCPP para el ámbito penitenciario, podemos señalar cuatro:

**El reconocimiento del sistema de garantías procesales establecidas de la Constitución Política del Estado** e históricamente vulneradas por los sistemas procesales penales de nuestro país. En este sentido, el NCPP ha materializado las garantías de *juicio previo, inocencia, defensa, juez natural, inadmisibilidad de la persecución penal múltiple, legalidad de la prueba*, estableciendo un sistema de enjuiciamiento respetuoso de los derechos fundamentales de la persona;

**El establecimiento de un sistema de salidas alternativas al juicio**, como mecanismo de descongestionamiento del sistema penal y de respuesta a la víctima que, muchas veces, sólo desea que le sea reparado el daño ocasionado, sin necesidad de una persecución penal larga y costosa. A través de la aplicación de criterios de oportunidad, suspensiones condicionales del proceso y conciliaciones, el legislador ha intentado generar una nueva herramienta en el sistema de administración de justicia penal, que permita disminuir la violencia en la respuesta estatal al conflicto, evitando la aplicación de la pena privativa de libertad en aquellos casos en que no se haya ocasionado un grave daño para la sociedad.

Por otra parte, a través del establecimiento de las salidas alternativas, se ha pretendido eliminar – o al menos disminuir al máximo posible – la selectividad

---

7 El principio de legalidad procesal establece que **todos** los delitos de acción pública deben ser perseguidos de oficio por el órgano estatal encargado de la persecución penal.

arbitraria propia de un sistema penal que, sin tener la capacidad de perseguir todos los delitos, tenía la obligación legal de hacerlo a través del establecimiento del principio de legalidad procesal<sup>7</sup> en el Código de Procedimiento Penal.

**El establecimiento de un régimen de medidas cautelares acorde con la garantía de inocencia.** En este sentido, el régimen de medidas cautelares del NCPP establece que éstas herramientas sólo podrán ser utilizadas con carácter procesal, respetando los principios de excepcionalidad y proporcionalidad, con un control jurisdiccional permanente y una duración establecida en la ley que, en ningún momento podrá ser excedida, ya que una detención preventiva que vaya más allá del término temporal establecido en la ley, se convierte automáticamente en una detención ilegal.

En el mismo sentido, y en respeto de la obligación que el principio de excepcionalidad<sup>8</sup> establece al Poder Legislativo, se ha establecido en la Ley 1970 un completo régimen de medidas sustitutivas a la detención preventiva, que el juez siempre deberá tener en cuenta a la hora de decidir en un caso concreto.

**Judicialización de la etapa de ejecución de la pena.** A pesar de que la ejecución de la pena privativa de libertad es el momento en el que el poder penal del Estado cae con más fuerza sobre el ciudadano, esta etapa ha sido considerada históricamente como ajena al proceso penal.

La concepción imperante hasta la reforma procesal penal, era la que nos indicaba que el juicio era la última etapa del proceso y que la ejecución de la pena podía quedar librada al orden administrativo. Afortunadamente, el NCPP ha establecido con claridad que la ejecución de la pena forma parte del proceso penal y que, como parte del proceso, los sujetos involucrados siguen siendo los mismos: un fiscal que debe estar informado sobre la situación en la que guardan pena privativa de libertad las personas que han sido acusadas, un defensor que debe brindar asistencia técnica a l@s pres@s, tanto procesados como condenados, y un juez, que debe velar por el cumplimiento de los derechos y garantías de la persona privada de libertad.

La creación del juez de ejecución y el establecimiento claro de las funciones que debe cumplir como encargado de preservar el respeto por los derechos

---

<sup>8</sup> El principio de excepcionalidad establece la obligación de que el legislador, al momento de formular el proceso penal a seguirse en un país determinado y regular el régimen de medidas cautelares, establezca un catálogo de medidas posibles, que permita al juez, en cada caso concreto, contar con una verdadera posibilidad de aplicar la medida que considere más adecuada y menos gravosa a la restricción de la libertad.

fundamentales de la persona privada de libertad, ha sido un gran avance a nivel legislativo ya que hasta ahora la ejecución de la pena había estado en manos de la administración penitenciaria y la función del juez de vigilancia nunca había sido esclarecida en el sentido de responsabilizarlo claramente por el cumplimiento de los derechos de las pres@s.

## **b) El indulto del Jubileo 2000**

A iniciativa de la Pastoral Penitenciaria Católica de la Conferencia Episcopal Boliviana y en vísperas del año jubilar 2000 se inició una campaña nacional para lograr la aprobación de un indulto extraordinario que permita dentro del espíritu de reconciliación del nuevo siglo, permitir que muchas personas puedan tener una libertad anticipada. Este proceso contó además del pleno apoyo de la Iglesia Católica, con instituciones fundamentales como la Defensoría del Pueblo que apoyaron y facilitaron políticamente el proceso de aprobación de la ley, y permitieron su discusión y tratamiento en el ámbito legislativo.

Finalmente, el 6 de octubre de 2000 se promulgó la Ley No. 2133 de Concesión de Indulto (en adelante Ley del Indulto). Esta ley, prácticamente única en el mundo, por cuanto en la campaña mundial de la Iglesia Católica por el año jubilar, sólo en Bolivia se logró una repercusión tan grande (anotamos también los éxitos en un país africano y en el Ecuador donde se logró la rebaja de tres años a los sentenciados), expectativa que inicialmente se vió colmada en los penales, pues hasta entonces el llamado indulto ordinario que solía ocurrir los fines de año tan sólo había logrado liberar efectivamente a 7 personas mayores de 60 años en 2 años(1998-1999)

La ley extraordinaria “Jubileo 2000”, finalmente y luego de una tentativa frustrada de aprobación, fué aprobada y ha aportado en gran manera a la reducción de la población penitenciaria del país, a través de la concesión del indulto y de la reducción de la pena que estableció y que permitió que 2350 personas pudieran acceder a beneficios que permitían el cumplimiento del resto de su condena en libertad. Sin embargo para llegar hasta la última instancia de aprobación de las listas del indulto – que en realidad fueron dos- fueron excluidos del beneficio de ley muchos prisioneros ya sea por las restricciones que introdujeron los legisladores o bien por el subjetivo parecer de algunos legisladores además de la Corte Suprema que discriminaron a personas con el mismo delito y penalidad, unos con indulto otros borrados de las listas. En ningún artículo de la Ley se

facultaba a la Corte Suprema para decidir sobre la no concesión del beneficio a quienes se encontraban en posibilidad de acceder al mismo y, sin embargo, esto ha sucedido y mucha gente que podría haber sido incorporada en las listas ha quedado fuera de las mismas. Empero el proceso no termina aquí pues un grupo de 20 personas presas en San Pedro y Chonchocoro en Noviembre de 2002 han introducido numerosos recursos de amparo constitucional para acogerse a los beneficios de la ley del 2000 que les fueron negados.

### **c) La Ley de Ejecución Penal y Supervisión**

Como producto de la reforma establecida con el NCPP, se hizo necesaria la adecuación normativa de algunas leyes del país, entre las que se encontró la ley de ejecución de penas. Luego de un proceso de consulta que involucró al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Ministerio de Gobierno, a personal de la administración penitenciaria, a organizaciones de la sociedad civil, a instituciones que trabajan en el ámbito penitenciario y a l@s propi@s pres@s del país, el 20 de diciembre de 2001, se promulgó la Ley No. 2298 de Ejecución Penal y Supervisión.

La LEPyS ha intentado establecer las líneas rectoras que deben orientar la ejecución de la pena privativa de libertad conforme a los derechos fundamentales de la persona. Sin embargo, pese a ser una ley que avanza mucho en lo que hace al respeto por los derechos consagrados por la CPE y por los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, el legislador no ha tomado en cuenta circunstancias vitales para lograr la resocialización de la persona, que se establece como finalidad primordial de la pena.

Dentro de las características importantes de la LEPyS cabe mencionar las siguientes:

- El fin resocializador de la pena;
- La clarificación de las funciones del juez de ejecución;
- El reconocimiento del derecho de participación de los internos;
- El establecimiento de mecanismos de peticiones y quejas expeditos para los internos;
- El establecimiento de un sistema progresivo de la ejecución de la pena, que incorpora modalidades de incentivo para la persona privada de libertad que avanza en el cumplimiento de su condena (recompensas, salidas prolongadas, extramuro, redención de pena por trabajo o estudio);
- El establecimiento, en la propia ley, de un sistema claro de faltas y sanciones, con un procedimiento acorde a las reglas del debido proceso que intenta poner fin

a las arbitrariedades cometidas a través de la imposición de sanciones a l@s pres@s por faltas establecidas en reglamentos;

- El reconocimiento del derecho de l@s pres@s a mantener sus relaciones familiares como una de las formas primordiales de cumplimiento de la resocialización;
- El desarrollo de un capítulo especial dedicado al régimen de supervisión para las medidas sustitutivas a la detención preventiva y para las penas no privativas de libertad.

Especial mención merece el último punto enunciado, ya que si bien nuestro Código Penal contiene penas alternativas a la privación de libertad para varios delitos, no existen datos ciertos sobre la aplicación de este tipo de penas ni sobre su efectivo cumplimiento debido a la inexistencia de una instancia encargada específicamente de la supervisión del cumplimiento de las mismas.

Similar situación puede darse con relación a la aplicación de medidas sustitutivas a la detención preventiva – con el consiguiente riesgo de convertir nuevamente a la detención preventiva en la medida cautelar aplicada en todos los casos –. Por esos motivos, el establecimiento en la LEPyS de éste capítulo resulta de gran importancia para avanzar en la posibilidad de evitar la privación de libertad como única medida y comenzar a reclamar por la aplicación de penas alternativas y por la extensión del catálogo de ese tipo de penas – sobre todo considerando que en estos momentos existe la posibilidad de plantear una reforma al Código Penal y que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha realizado durante el año 2002 varios talleres de discusión sobre los temas que deberían modificarse en dicho cuerpo legal –.

Sin embargo, debe también decirse que este régimen de supervisión, en la actualidad, no se encuentra funcionando como se quisiera ya que, si bien el juez de ejecución es el encargado principal de la supervisión, hasta la fecha no se cuenta con un reglamento que regule cómo va a llevarse adelante esa tarea de acuerdo a las distintas posibilidades existentes. Una tarea urgente en este sentido entonces, es contar con dicho reglamento.

#### **d) El Reglamento de Ejecución de Penas Privativas de Libertad**

La Disposición Final Primera de la LEPyS ha establecido que el Poder Ejecutivo deberá elaborar los reglamentos previstos en la Ley dentro de los noventa días siguientes a su publicación. Si bien el plazo establecido en dicha Disposición no fue cumplido, el 26 de julio de 2002 fue dado, mediante Decreto

Supremo No. 26715, el Reglamento de Ejecución de Penas Privativas de Libertad (en adelante, el Reglamento de Ejecución), cuyo objetivo es clarificar los aspectos que la LEPyS no ha regulado completamente con relación a la ejecución de la pena privativa de libertad y dar a los funcionarios encargados de la ejecución parámetros válidos de actuación.

En este sentido, consideramos que la demora en la aprobación del Reglamento de Ejecución ha tenido un aspecto positivo, cual ha sido el poder observar las dificultades en la implementación de la LEPyS, para poder, mediante este instrumento, profundizar en algunos aspectos poco claros de la Ley 2298.

Justamente siguiendo esos objetivos, podríamos decir que el Reglamento de Ejecución tiene como principales líneas:

- El desarrollo del sistema de recompensas a otorgarse a l@s pres@s y del procedimiento para la otorgación de las mismas;
- El establecimiento de parámetros de funcionamiento para las Juntas de Trabajo y de Estudio de cada centro penitenciario;
- El establecimiento de parámetros de funcionamiento para el Consejo Penitenciario de cada centro penitenciario;
- El desarrollo a profundidad de los distintos sistemas de comunicación a los que la persona privada de libertad tiene derecho a acceder;
- El claro establecimiento del régimen de traslados de pres@s que deben obedecer todos los centros penitenciarios del país;
- La profundización en el reconocimiento del derecho de las personas privadas de libertad a mantener sus vínculos familiares a través del establecimiento de la posibilidad de otorgar el pernocte;
- El establecimiento de un capítulo destinado a la regulación de la participación ciudadana al interior de los centros penitenciarios.

Para la realización de este Reglamento de Ejecución, se ha seguido un proceso similar al llevado a cabo al momento de formular el proyecto de Ley que culminó en la aprobación de la LEPyS. Consideramos que, principalmente, lo que se ha intentado conseguir a través de este Reglamento, ha sido dar mayor luz a los jueces de ejecución en el cumplimiento de sus funciones, ya que a casi un año de puesta en vigencia la LEPyS, nos encontramos con muchos casos de jueces que “temen” otorgar algún beneficio a los internos por falta de seguridad con relación a la normativa establecida en la Ley 2298.



Así, el Reglamento establece parámetros claros para la actuación del juez, al mismo tiempo que obliga a las distintas instancias que intervienen en la ejecución de la pena, a mantener informado a la persona privada de libertad a través de diversos mecanismos (tarjetas de control personal, copias de las resoluciones que se asuman, etc.).

Establecidos los lineamientos de la reforma al sistema de administración de justicia penal en las líneas que consideramos de importancia para el sistema penitenciario de nuestro país, pasaremos a analizar algunos puntos que reflejan cuál ha sido el impacto real de estos cambios normativos en la realidad de los presos y presas de nuestro país.

### **e) Las medidas cautelares del NCPP**

Aunque estas medidas están contenidas en el comentario general sobre el Nuevo Código de Procedimiento Penal; queremos otorgarle una particular importancia por su incidencia determinante en las condiciones penitenciarias a través de la fluctuación de la población que se ha dado en el último tiempo.

Ya hemos hecho referencia a la importancia que ha tenido el establecimiento de un régimen de medidas cautelares acorde a los principios internacionalmente reconocidos como imprescindibles para permitir su aplicación; ampliando el tema, diremos que el principio básico a respetarse – que al mismo tiempo es el cuestionamiento más fuerte a la aplicación de restricciones a la libertad antes de la condena – es el principio de inocencia. El principio de inocencia ha sido consagrado en diversos instrumentos internacionales. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ha establecido en su Art. 11 No. 1

*“Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos manda en su Art. 14 No. 2

*“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a ley”*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 8 num. 2  
*“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”*

La Convención sobre los Derechos del Niño, Art. 40.b.i)  
*“Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”*

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos establecen en su Regla 84.2 que  
*“El acusado gozará de una presunción de inocencia y deberá ser tratado en consecuencia”*

El Principio 36.1 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión:  
*“Se presumirá la inocencia de toda persona sospechosa o acusada de un delito y se la tratará como tal mientras no haya sido probada su culpabilidad conforme al derecho en un juicio público en el que haya gozado de todas las garantías necesarias para su defensa”*

En nuestro ámbito interno, la CPE establece en su Art. 16. I. que  
*“Se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad”*

y el NCPP, respetando ese principio, ha establecido en su Art. 6 que  
*“Todo imputado será considerado inocente y tratado como tal en todo momento, mientras no se declare su culpabilidad en sentencia ejecutoriada”*

Al hablar de las medidas cautelares, y en nuestro caso particular de la detención preventiva como forma de restricción más fuerte a las libertades de la persona antes de una condena, es importante tomar en cuenta a la presunción de inocencia dado que, en líneas generales, podemos decir que esta garantía tiene como implicancias:

- La constitución de una valla frente a la arbitrariedad y a la aplicación de la pena de sospecha.
- Es el punto de partida para analizar todos los problemas y aspectos de la

libertad procesal.

- Su significado consiste en atribuir a toda persona un **estado jurídico** que exige el trato de inocente, sin importar, para ello, el hecho de que sea realmente culpable o inocente por el hecho que se le atribuye.

- La exigencia del juicio previo para la aplicación de una pena.
- Exigencia del in dubio pro reo.
- Atribución de la carga de la prueba al órgano acusador.
- Exige que el imputado sea tratado como inocente durante la sustanciación del proceso.

A partir de estas exigencias es que debe desarrollarse todo el régimen de medidas cautelares, y por ello es que se desarrollan ciertos principios que deben tomarse en cuenta cada vez que se solicite en un caso concreto la aplicación de una medida cautelar. Los principios que deben respetarse, entonces, son los que a continuación se describen:

- **Principio de Excepcionalidad.** Este principio surge directamente de la combinación entre el derecho general a la libertad ambulatoria y la prohibición de aplicar una pena antes de obtener una sentencia condenatoria firme y obliga a aplicar siempre la medida menos gravosa, incluso en aquellos casos en los que se deba elegir entre medidas cautelares no privativas de la libertad.

Por lo dicho en el párrafo anterior, este principio no sólo obliga al Poder Judicial al momento de imponer una medida cautelar, sino que también manda al Poder Legislativo para que, al momento de ejercer su facultad de regular el régimen de coerción procesal, establezca un catálogo de posibles medidas cautelares que permitan en cada caso concreto al juzgador determinar cuál de esas medidas corresponde en el caso concreto, si es que corresponde alguna. Así, el NCPP establece, en su Art. 240, una serie de medidas sustitutivas a la detención preventiva, que también tienen como finalidad cautelar el normal desarrollo del proceso penal.

El principio de excepcionalidad ha sido establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Art. 9.3 en los siguientes términos: “*la prisión preventiva no debe ser la regla general*”. También se reconoce este principio en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), en su Regla 6.1: “*en el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso*”. El NCPP ha adoptado este principio en su Art. 7: “*La aplicación de*

*medidas cautelares establecidas en este Código será excepcional. Cuando exista duda en la aplicación de una medida cautelar o de otras disposiciones que restrinjan derechos o facultades del imputado deberá estarse a lo que sea más favorable a éste”.*

• **Principio de proporcionalidad.** Este principio intenta impedir que, aún en los casos de encierro admisible, la persecución penal inflija a quien la soporta, un mal mayor que la propia reacción del Estado en caso de concreta. La consecuencia del respeto por este principio implica la prohibición de aplicar el encarcelamiento procesal cuando, en el caso concreto, no se espere la aplicación de una pena privativa de libertad de cumplimiento efectivo. A nivel internacional, la Resolución 17 aprobada por el VIII Congreso de Naciones Unidas ha establecido que *“No se ordenará la prisión preventiva si la privación de libertad sería desproporcionada en relación con el presunto delito”*. Por su parte, el NCPP en su Art. 232 ha establecido que no podrá aplicarse la detención preventiva *“en delitos de acción privada; en delitos que no tengan prevista pena privativa de libertad; en delitos sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea inferior a tres años”*

• **Principio de instrumentalidad.** Este principio implica que, para respetar la presunción de inocencia, la detención preventiva y cualquier otra medida cautelar, sólo podrá tener fines procesales. El carácter procesal de la detención, significa que la coerción se utiliza para garantizar la correcta averiguación de la verdad y la aplicación de la ley penal; por ende, sólo podrá imponerse una medida cautelar cuando haya elementos que indican que el imputado es con probabilidad autor del hecho y exista riesgo de fuga o riesgo de obstaculización de la averiguación de la verdad. En cuanto a la normativa internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su Art. 9. 3 que *“... libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”*. La Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 7.5 establece que *“... libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”*. En el mismo sentido, el Art. 221 del NCPP ha establecido que *“la libertad personal y todos los demás derechos y garantías reconocidos a toda persona por la CPE y las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y este Código, sólo podrán ser restringidos cuando sea indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y la aplicación de la ley”*.

• **Principio de temporalidad.** La jurisprudencia internacional ha desarrollado mucho en cuanto a la necesidad de establecer en la legislación un límite en el tiempo a la duración de una medida cautelar. En ese sentido, se sostiene que la duración de la misma debe cesar ni bien cesen las causas que la justificaron ya que la desaparición de un requisito de una medida cautelar originalmente legítima determina, a partir de ese momento, la ilegitimidad de esa medida. En este sentido, el NCPP en su Art. 239 establece que la detención cesará: *“cuando nuevos elementos de juicio demuestren que no concurren los elementos que la fundaron o tornen procedente otra medida; cuando su duración exceda el mínimo legal de la pena establecida para el delito; cuando su duración exceda de 18 meses sin sentencia o 24 sin que ésta hubiera adquirido calidad de cosa juzgada”*

• **Control Jurisdiccional.** Otro principio fundamental a establecerse al regular el régimen de medidas cautelares, es el de control jurisdiccional. Dado que una medida cautelar originalmente legítima deja de serlo al momento en el que desaparecen los requisitos que la fundaron, resulta imprescindible que la autoridad jurisdiccional ejerza un control permanente sobre el cumplimiento de dicha medida. En este sentido, el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, en su Principio 39, establece que *“La autoridad facultada para ordenar la detención mantendrá en examen la necesidad de la detención”*. El NCPP, en su Art. 250 recoge este principio de la siguiente forma: *“El auto que imponga una medida cautelar o la rechace es revocable o modificable, aún de oficio”*

Vemos entonces que el nuevo régimen de medidas cautelares adoptado por el NCPP responde a numerosas exigencias internacionales y, a la vez

---

9 Un caso que podemos recordar debido a que sucedió hace poco tiempo, es el de Seferina Quispe, acusada de haber asesinado a sus dos hijos. En este caso el juez instructor, aplicó una medida cautelar de detención preventiva a la imputada y aplicó la misma medida al amante de la mujer, pese a no tener ningún elemento que vinculara al hombre con el hecho delictivo. Podríamos decir que la presión social y mediática cumplió su efecto, y este hombre que luego se comprobó no tenía ninguna relación con el hecho, tuvo que pasar varios días en la cárcel. Casos similares ocurren a diario en los que los jueces olvidan su obligación de decidir con imparcialidad y su función contramayoritaria en la sociedad, y aplican medidas cautelares restrictivas de la libertad sin poder luego justificarlas.

10 Sin embargo, pese a que se ha instalado de alguna manera la percepción de que la “inseguridad ciudadana” se debe a las nuevas leyes, la realidad nos da un dato muy distinto: la Audiencia Pública que la H. Cámara de Diputados organizó en Santa Cruz, muestra que la ciudadanía identifica diversas causas que generan inseguridad, entre las que se encuentra la ley, pero en una proporción casi insignificante con relación a otros temas, que se consideran de tratamiento más prioritario para solucionar el problema de la seguridad. (VER ANEXO, Cuadro 1)

que permite contar con herramientas de restricción de la libertad en casos en que la investigación lo requiera, evita que la utilización de esas herramientas se convierta en una regla, vulnerando los principios de derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en el último año comenzamos a escuchar voces que reclaman la reforma del régimen de medidas cautelares y exigen que los jueces apliquen con “mayor dureza” la ley. Esta situación, trae consecuencias nefastas para el sistema penitenciario, debido a que estas exigencias de “mayor seguridad” a través de la adopción de más detenciones preventivas, llevan a los jueces a aplicar estas medidas sin tomar en cuenta lo establecido por la ley<sup>9</sup> y a reconocer implícitamente que la inseguridad se debe a una supuesta “ley blanda”<sup>10</sup>. Estos hechos, generan un nuevo crecimiento de la población penitenciaria y, a su vez, un nuevo incremento de l@s pres@s sin condena, cuando, justamente, la búsqueda de solución a la situación de miles de personas encarceladas sin sentencia ha sido uno de los principales motivos que ha llevado a plantear una transformación de la justicia penal.

## **2. EL PRESO SIN CONDENA CON LA LEGISLACIÓN ACTUAL**

Una de las banderas fundamentales de la reforma a la justicia penal, fue la de lograr, a través de una legislación que respetara los derechos de las personas, poner fin al fenómeno conocido en toda América Latina como el “preso sin condena”; es decir, aquella persona que permanece encerrada en una cárcel sin saber si es culpable o inocente, sin haber tenido un juicio que culmine con una sentencia, el preso preventivo.

En este sentido, los datos hablan por sí solos: en nuestro país, existen 5626 personas privadas de libertad. De ese número, el **59%** se encuentra esperando aún su juicio, es decir, **sin condena**. De 5626 pres@s, hay 3339 sobre los cuales no tenemos la certeza de si son inocentes o culpables. ¿Y si luego de esa espera en la cárcel fueran declarados inocentes? ¿Quién repone el tiempo perdido en el encierro? ¿Dónde está la legislación respetuosa de los derechos de la persona en estos 3339 casos, que tienen detrás a 3339 hombres y mujeres?

Pero como si esto por sí solo no fuera aberrante, encontramos un dato adicional: de esas 3339 personas, 1028 se encuentran presas sin condena, en detención preventiva, procesados con el viejo Código de Procedimiento Penal (Código del 73). ¿Y por qué decimos que este dato es más terrible aún? Porque de acuerdo a las reglas establecidas para la detención preventiva, esta medida no puede durar más de 18 meses para una persona que no ha recibido sentencia o 24

meses para una persona que no tiene su sentencia ejecutoriada. Es decir que el plazo máximo de duración posible de la detención preventiva es de 24 meses.

Si tomamos en cuenta la fecha en que entró en vigencia plena el Nuevo Código de Procedimiento Penal (31 de mayo de 2001) vemos que han pasado más de dos años de la misma. Y si adicionalmente sabemos que a partir de esa fecha de vigencia plena del NCPP no pudo iniciarse ningún proceso penal de acuerdo al Código del 73, ya que este quedó abrogado, llegamos a la conclusión de que todos los procesos iniciados de acuerdo al Código del 73 tienen en la actualidad una duración de más de 24 meses. ¿Cómo puede ser, entonces, que haya gente en detención preventiva por procesos seguidos con la vieja norma?

Salvo los casos excepcionalísimos en los que la detención preventiva ha sido aplicada con posterioridad a la iniciación del proceso, estamos en condiciones de afirmar que la mayor parte de esas 1028 personas detenidas preventivas, procesadas con el viejo Código, se encuentran **ilegalmente detenidas**, ya que se ha cumplido ampliamente el plazo máximo de duración de la detención preventiva.

La pregunta que nos surge en forma inmediata es: ante una realidad penitenciaria que no ha mejorado pese a las reformas judiciales, donde la mayor parte de la población sigue estando presa sin condena, donde sobre un 59% de los presos no podemos afirmar si son realmente culpables o si son inocentes injustamente encarcelados, ¿de qué sirve una reforma a las medidas cautelares?

Porque en la actualidad, uno de los temas estrella que se ha elegido para culpar de todos los males de este país es el de la supuesta “debilidad” de las medidas cautelares. El aumento del delito es a causa de las medidas cautelares. La inseguridad ciudadana es a causa de las medidas cautelares. La creciente violencia es culpa de las medidas cautelares. Y se exige que se reformen y se endurezcan las medidas cautelares. ¿Para qué? ¿Para que el 100% de la población penitenciaria se convierta en presos sin condena? Hacia allí parece que apunta la reforma al régimen de medidas cautelares establecida en la Ley 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de 4 de agosto de 2003, que ha perforado el sistema establecido por el Nuevo Código de Procedimiento Penal para la aplicación de medidas cautelares.

Como hemos visto, el NCPP establece que la detención preventiva debe aplicarse con carácter excepcional y cumpliendo una serie de requisitos



(suficientes indicios de culpabilidad y de que el imputado intentara fugarse u obstaculizar la verdad); estas circunstancias se han “flexibilizado” con la reforma introducida por la mencionada ley, que permite aplicar el criterio de reincidencia para decidir sobre la aplicación de una medida cautelar, extremo sin dudas cuestionable en cuanto a su constitucionalidad, ya que se está permitiendo que en un caso determinado se tomen en cuenta elementos que no hacen al delito perseguido, retornando de alguna forma al derecho penal de autor, propio de sistemas autoritarios.

Adicionalmente, la Ley 2494 da la posibilidad al juez de aplicar una medida cautelar más gravosa que la solicitada por el fiscal. Debemos recordar que una de las premisas básicas que ha seguido la reforma al sistema procesal penal ha sido la de lograr una clara separación de funciones, donde sea el fiscal el encargado de la investigación y el juez el encargado de tomar las decisiones en forma independiente e imparcial; en este esquema, el posibilitar que el juez tome decisiones más allá de las solicitudes del fiscal, es indudablemente un gran retroceso que vuelve a tomar prestadas herramientas del sistema inquisitivo para dar una falsa solución a un problema real.

Cuando **tenemos un porcentaje de presos sin condena que es superior al porcentaje de condenados**, parece haber motivos suficientes para decir que más que una medida excepcional, la detención de las personas sin haberse probado su culpabilidad es una casi regla en nuestro sistema; a la luz de estos datos, nos preguntamos qué clase de solución ha sido la de reformar el régimen de medidas cautelares.

### **3. LA ACTUACIÓN DE LOS OPERADORES**

#### **1. Etapa preparatoria y etapa de juicio**

Como mencionábamos en el apartado anterior, uno de los pilares de la reforma a la justicia penal fue el claro establecimiento de la división de funciones en el proceso: el fiscal ejerce la función acusadora; el defensor ejerce la función defensiva; y el juez es el tercero imparcial que, sin involucrarse en el caso, ejerce la función decisoria.

El dato que venimos analizando, 61% de pres@s sin condena, habla en primer lugar, de una mala defensa. Sobre todo cuando tomamos en cuenta que tenemos fuertes razones para pensar que de ese universo, un 18% (procesados con el viejo sistema), está pres@ en forma ilegal. Para este 18%, la defensa sólo tendría que presentar una solicitud de cesación de la detención preventiva o, en caso en que la cesación hubiera sido negada, un hábeas corpus por persecución indebida. Sin embargo, estas personas siguen presas.

Con relación al 74% restante, resulta muy difícil pensar que una buena defensa sea derribada en la mayor parte de los casos que llegan a la justicia penal. En definitiva, podríamos afirmar que este dato nos permite, a lo menos, pensar en una vulneración a la garantía constitucional de defensa en juicio de los imputados, ya que se ha aceptado nuevamente a la detención preventiva como regla, sin que la defensa técnica haga valer los derechos por ley otorgados a los imputados.

Un dato adicional hace que la situación sea aún más preocupante: de los 5626 pres@s del país, un **72% es atendido por la defensa pública, un 22% cuenta con defensa particular, mientras que un 6% no cuenta con defensa alguna.** En este último caso, de más está decir que la situación de estas aproximadamente 325 personas se encuentra al margen de la legalidad: mientras la Constitución Política del Estado manda que la defensa es un derecho inviolable, y tanto el NCPP como la Ley de Ejecución Penal y Supervisión establecen que la ejecución de la pena **forma parte del proceso penal como tal**, vemos que estas personas no cuentan con la asistencia técnica imprescindible para garantizar su derecho de defensa.

Pero también es importante tomar en cuenta a aquél 72% de reclus@s que cuentan con defensores públicos: nuestro país cuenta, en la actualidad, con un total aproximado de 71 defensores públicos; es decir que, sacando un promedio con relación a las personas privadas de libertad, cada defensor debe atender aproximadamente 55 casos. Pero no sólo son esos 55 los casos que debe atender el defensor, ya que también debemos tomar en cuenta que existen personas que están procesadas esperando su juicio en libertad (al menos normativamente, la detención preventiva debe ser la excepción). Resulta entonces difícil pensar en una defensa técnica adecuada, cuando vemos la carencia de personal existente en la Defensa Pública.

Esto lleva a que existan muchos casos en los que el defensor conoce recién a su defendido en alguna audiencia, o bien que la designación para atender un determinado caso le llegue al funcionario momentos antes de iniciarse actuaciones de fundamental importancia para el proceso. Nuevamente, vemos cómo la realidad contrasta en forma abrumante con los mandatos constitucionales y legales; y cómo, pese a que una de las improntas de la reforma al sistema penal ha sido el respeto por los derechos de la persona, la garantía de defensa en juicio, que es en definitiva la que torna operativos al resto de los derechos y garantías, continúa siendo sólo una formalidad.

En segundo lugar, también vemos una actuación sospechosa de los jueces. Aquella división de funciones de la que hablábamos al inicio de este punto, nos dice que en el proceso penal se necesita un juez imparcial, que decida en base a lo que vea y oiga en la audiencia.

En el caso específico de las medidas cautelares, por ser estas (y sobre todo la detención preventiva, que es la que estudiamos en este trabajo) de

carácter excepcional, el juez tiene la obligación de revisar si su aplicación ha sido correcta y si los requisitos para su procedencia permanecen, aún de oficio, sin que ninguna parte se lo solicite. Sin embargo, no vemos esta actuación de oficio ni siquiera en ese 18% de casos de pres@s sin condena que hemos dicho que podrían estar encerrados en forma ilegal por vencimiento del plazo máximo de detención preventiva.

Los jueces, entonces, pese al cambio legislativo, siguen manejándose en el campo de las “recetas” legales, que les dicen que si existe una imputación, esto prácticamente equivale a la existencia de un culpable y por tanto a la procedencia de un encierro. Esta forma de actuar, sin lugar a dudas, está en contradicción con las garantías constitucionales de inocencia, juicio previo y debido proceso.

Finalmente, vemos que los fiscales, pese a su deber de actuar con objetividad, estudiando cada caso concreto, su contexto y circunstancias, han optado por el facilismo de solicitar en todos los casos, aún sin elementos de prueba suficiente, la detención preventiva. Y lo terrible es que les ha ido bien, ya que en la mayoría de los casos consiguen que los imputados esperen su juicio encerrados.

Ante este panorama, la declarada división de funciones para el efectivo ejercicio de la tarea asignada, parece más una utopía normativa que una realidad demostrable en el sistema penitenciario boliviano.

## **2. El juez de ejecución**

Concebido como la figura que garantizará el respeto por los derechos y garantías del condenado durante la ejecución de su pena, en la realidad cotidiana de los centros penitenciarios bolivianos, otra cara es la que se muestra:

Pese a la obligación legal que los jueces de ejecución tienen de visitar los penales periódicamente, rara vez van a los centros penitenciarios (generalmente lo hacen cuando hay “visita de cárcel” con las Cortes Superiores de Distrito o por reclamo expreso de l@s reclus@s); la delegación de funciones es una constante: dado que ellos no visitan los penales, son los funcionarios de sus juzgados quienes toman las decisiones jurisdiccionales que a ellos les corresponden.

La concesión de beneficios es una lucha permanente: con la figura de la redención, muchos jueces han optado por redimir la cantidad de días que ellos determinan (sin datos objetivos) en lugar de seguir los criterios presentados por las juntas de trabajo y educación y el consejo penitenciario de cada penal.

En el caso del extramuro el problema es más grande aún: pese a existir una disposición transitoria expresa en el reglamento de ejecución que posibilita la aplicación ultraactiva de la ley anterior y sus reglamentaciones para aquellos casos en que sea más beneficiosa para los condenados, los jueces de ejecución aducen que esto no puede realizarse, dado que un reglamento no puede ir por encima de la ley (yendo en contra del principio de que nadie puede usar derechos o garantías en contra de la persona garantizada). Adicionalmente, es importante tener presente que el Tribunal Constitucional ha declarado totalmente válida la Disposición Transitoria Primera del DS 26715, al establecer:

*“III.2 El principio de favorabilidad, como excepción al principio de irretroactividad de la ley penal y sus alcances.- La parte in-fine del art. 33 CPE establece el principio de retroactividad de la ley penal favorable, en los siguientes términos: “La ley sólo dispone para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, excepto en materia social cuando lo determine expresamente, y en materia penal cuando beneficie al delincuente.” Corresponde por tanto, por su pertinencia, establecer cuáles son los alcances que la Constitución le asigna al principio.*

*Como ha quedado sentado, el precepto constitucional acoge el principio general de que la ley rige para lo venidero, es decir mira al futuro; estableciendo de manera excepcional el principio de retroactividad de toda norma penal que beneficie al delincuente (aquí utilizaremos el término delincuente en el sentido genérico que le asigna la Constitución), del que nace también el principio de ultraactividad de la ley derogada, que consiste en la aplicación de la ley vigente en el momento de la comisión del delito, cuando el nuevo precepto penal resultare desfavorable.*

*Si bien es cierto que un importante sector de la doctrina considera que el concepto Derecho Penal, en sentido amplio, es comprensivo del sistema penal y, por tanto, abarca al Derecho Penal sustantivo o material, al Derecho Penal procesal y al Derecho Penal de ejecución; sin embargo, de ello no puede desprenderse que el legislador constituyente hubiera querido*

*cobijar bajo el alcance del principio de favorabilidad a todas las normas del sistema penal; empero, tampoco de ello puede concluirse en sentido de que el principio sólo alcanzaría a los preceptos contenidos en el Derecho penal material (Código penal y leyes penales especiales), por lo que conviene precisar lo siguiente:*

*1. El principio nace de la idea de que ley penal expresa la política de defensa social que adopta el Estado en un determinado momento histórico, en su lucha contra la delincuencia.*

*2. Que toda modificación de las normas penales expresa un cambio en la valoración ético-social de la conducta delictiva, en el cómo y la forma en que ha de ejecutarse la acción represora del Estado frente a la realización del hecho delictivo y en las reglas de ejecución de la consecuencia jurídica del delito; esto es, la sanción penal.*

*Consiguientemente, la aplicación del principio de favorabilidad no puede estar limitado sólo a supuestos en los que la nueva norma penal descriminaliza la conducta típica o disminuye el quantum de su pena, sino también, cuando la nueva ley (ley penal material, procesal o de ejecución) beneficie al delincuente, en el ámbito de su esfera de libertad.; siendo comprensivas de tal ámbito, entre otras: las circunstancias, el tiempo de la prescripción de la acción penal o de la pena, la rehabilitación, y las medidas cautelares personales.*

*III. 3 Consiguientemente, como quedó precisado, el baremo (medida de valoración) para la determinación de la aplicación retroactiva de la ley penal favorable no está en que el precepto invocado forme parte del derecho penal material, sino en que el mismo afecte esferas de libertad del procesado; pues, no es infrecuente que en el Código penal, por ejemplo, existan disposiciones de indiscutible naturaleza procesal (arts. 3 y 90, entre otros), y en sentido inverso, que en el Código de procedimiento penal existan normas de indiscutible naturaleza sustantiva, tal como lo ha dejado sentado la jurisprudencia de este Tribunal, entre otras, a través de la SC 0440/2003-R, cuando expresa que:*

*“De ello se desprende que la Ley de Ejecución Penal y Supervisión, al agravar la situación de los condenados por esos delitos, no puede ser*

*aplicada retroactivamente por contener reglas de aplicación desfavorables o perjudiciales para el condenado. Evidenciándose, al contrario, que tanto las normas contenidas en la Ley de Ejecución de Penas y Sistema Penitenciario, como las que estuvieron vigentes al tiempo de la sentencia (RM 2809, con sus modificaciones) y durante el cumplimiento de la condena (RM 3469), son más benignas, correspondiendo la aplicación ultraactiva de aquella norma que resulte ser más favorable al condenado -aún cuando la misma esté derogada-, por expreso mandato de los arts. 16.IV y 33 CPE.”*

En definitiva, queda mucho camino todavía por recorrer con relación a la figura del juez de ejecución. Sabemos que en muchos casos no se trata de falta de voluntad, sino más bien de la dificultad que ha generado para varias personas adecuarse a las nuevas competencias otorgadas a esta figura jurisdiccional, y comprender que están en sus cargos para velar por el respeto de los derechos de los condenados, y no para legitimar las arbitrariedades cometidas desde la administración penitenciaria.

## 4. LOS DELITOS

Un enfrentamiento sobre el que escuchamos hablar en el proceso penal es el que se produce entre la averiguación de la verdad y el respeto por los derechos de los imputados; este enfrentamiento rápidamente es traducido en *eficiencia vs. garantías*. Más allá de lo discutible que resulta enfrentar a la eficiencia contra el respeto por las garantías, como si cumpliendo con los mandatos emanados de estas no pudiera conseguirse una sentencia, analicemos lo que sucede en el proceso penal boliviano.

Hemos visto que el número de pres@s sin condena como así también la actuación de los operadores del sistema, puede llevarnos a afirmar que en muchos casos, durante el proceso penal se ven vulneradas las garantías de inocencia, defensa en juicio, debido proceso, juicio previo, entre otras. Por ende, podemos decir que el respeto por las garantías en el proceso penal no es todo lo cumplido que se ha deseado en el NCPP.

Esa afirmación, a la luz del supuesto enfrentamiento con la eficiencia, podría llevarnos a concluir que, entonces, el proceso penal es altamente eficiente. Sin embargo, si vemos los delitos por los que hay números mayores de pres@s en nuestro sistema penitenciario encontraremos que, de 5626 pres@s tenemos:

- delitos de la ley 1008: 45% de la población
- delito de asesinato: 18% de la población
- delito de violación: 14% de la población



- delito de robo: 12% de la población
- delito de lesiones: 2% de la población
- otros: 9% de la población

Vemos entonces que la mayor parte de la población penitenciaria de nuestro país está por delitos que podríamos llamar “tradicionales” o de fácil investigación. Dentro del 45% pres@ por delitos de la Ley 1008, una gran parte está por transporte de pequeñas cantidades de sustancia o, dicho de otra manera, los casos de grandes narcotraficantes presos son tan pocos, que podemos mencionarlos con nombre y apellido.

No vemos casos vinculados a delitos complejos, de defraudaciones al Estado, grandes estafas, vinculados a la corrupción, la criminalidad organizada o la legitimación de ganancias ilícitas. Quienes están pres@s son las personas fáciles de investigar y encerrar. Este es un parámetro para medir la eficiencia de la investigación: no van presos quienes más dañan, sino quienes son más fáciles de aprehender.

## 5. LA REDENCIÓN, EL EXTRAMURO, LAS SALIDAS PROLONGADAS

Hemos hecho mención, en el apartado referido a la función de los jueces de ejecución, a la falta de claridad con que se han venido aplicando los beneficios penitenciarios, entendiéndose comúnmente como beneficios a la redención de pena por trabajo o estudio, la modalidad de ejecución en extramuro y las salidas prolongadas.

Un primer aspecto sobre el que debemos reflexionar en este punto, es si realmente estamos hablando de beneficios o de derechos de los internos. Generalmente, conceptualizamos al beneficio como *un bien que se hace o se recibe* mientras que entendemos al derecho como *aquello que la ley o autoridad establece en nuestro favor*.

Partiendo de estas definiciones, podríamos afirmar que tanto la redención como el extramuro y las salidas prolongadas, son derechos establecidos en la Ley de Ejecución Penal y Supervisión a favor de las personas condenadas a pena privativa de libertad. Pero hay un elemento adicional que nos lleva a afirmar que estamos hablando de derechos de los reclusos: la ley nos dice en el Art. 3 que la finalidad de la pena es la resocialización de la persona; esto quiere decir que quienes están condenados a pena privativa de libertad **tienen el derecho**, establecido en la ley, a la resocialización; y para efectivizar ese derecho, la ley establece una serie de mecanismos que permitan a la persona adquirir conocimientos, habilidades y actitudes que le permitan volver a la vida en libertad en forma pacífica.

Así, la pena se ejecutará a través del sistema progresivo, por el cual la persona irá avanzando en su ejecución y adquiriendo mayores libertades hasta lograr la libertad definitiva, con el cumplimiento de la condena.

Durante este sistema progresivo, resultan fundamentales el trabajo y el estudio para lograr la mencionada resocialización. Por ello, deben establecerse también formas de incentivar a la persona a incorporar para sí hábitos de trabajo y de estudio y así surgen la redención, el extramuro y las salidas prolongadas, como derechos que el interno podrá reclamar en la medida en que realice actividades que permitan a la administración penitenciaria y al juez de ejecución valorar positivamente los avances del mismo en el sistema progresivo.

Vemos entonces que la persona privada de libertad deberá cumplir con ciertas condiciones y demostrar determinadas actitudes para acceder a cualquiera de estos tres derechos; no es, por lo tanto, una gracia que la administración puede conceder al recluso, sino que se trata de derechos que el recluso puede reclamar en la medida en que cumpla con esas condiciones legalmente establecidas.

La Ley de Ejecución otorga entonces fundamental importancia a los aspectos relacionados con el trabajo y el estudio penitenciarios, ya que los considera elementos fundamentales para la resocialización de la persona privada de libertad. Y dado que tanto la redención de pena como la modalidad de ejecución extramuro tienen directa relación con el trabajo y estudio realizado por l@s reclus@s, establece que en cada recinto penitenciario deberán funcionar una Junta de Trabajo y una Junta de Educación, que tendrán a su cargo la importante función de determinar el trabajo y el estudio realizado por l@s reclus@s a fin de informar al juez de ejecución para la autorización de los derechos reclamados.

Resulta de fundamental importancia, entonces, que en los recintos penitenciarios estas Juntas estén en permanente funcionamiento; sin embargo, la respuesta a la frecuencia con que se reúnen las juntas, sólo tenemos tres penales (El Abra, Palmáosla y Cantumarca) en el que se contestó que estas juntas se reúnen en forma permanente. En el resto de los casos, las respuestas se refieren a que las Juntas se reúnen cuando “existe la necesidad”. En contraposición, debemos recordar que el Art. 64 del Reglamento de Ejecución, establece la obligación de las Juntas de trabajar en forma permanente, ya que deben realizar un seguimiento y control de las actividades laborales y educativas realizadas por l@s reclus@s y no sólo realizar una función formal de control esporádico.

El mencionado Reglamento, también establece que cada persona que realice actividades laborales o educativas en el recinto penitenciario, debe poseer una tarjeta de control personal, que le permita tener la información sobre el seguimiento que están realizando las Juntas de las tareas realizadas. Sin embargo, de 21 penales consultados, sólo 5 respondieron que l@s reclus@s poseen su tarjeta de control. Este no es un dato menor, ya que la imposibilidad de tener un control propio por parte de l@s reclus@s, posibilita que se den arbitrariedades como las que hemos relatado en puntos anteriores: los jueces de ejecución, a la hora de realizar un nuevo cómputo de la sentencia a causa de la redención, en vez de tener en cuenta los criterios establecidos en la ley y los informes de las Juntas, lo hacen de acuerdo a sus propias opiniones, sin ninguna objetividad.

A su vez, el hecho de que las Juntas no otorguen a l@s reclus@s su tarjeta de control, también nos hace pensar en si ellas mismas llevan un control actualizado de las actividades que se están realizando en el penal. No debemos olvidar que al establecer a las Juntas de Trabajo y Educación, la Ley de Ejecución Penal ha dado un importante paso en cuanto a la posibilidad de contar con informes directos desde los propios recintos penitenciarios (la Central de Observaciones que establecía la legislación anterior, siempre fue un problema ya que al ser un organismo centralizado, no llegaba a todos los recintos penitenciarios del país), pero en la medida en que estas instancias no funcionen de acuerdo a la forma en que han sido concebidas, sólo se generarán mayores inconvenientes en el acceso de l@s reclus@s a la redención, el extramuro y las salidas prolongadas.

Con relación a las salidas prolongadas específicamente, resulta preocupante el hecho de que en la mayoría de los penales del país, la respuesta con relación al número de personas que han obtenido este derecho sea “ninguna”. Nuevamente, es de suma importancia tener en cuenta que no se trata de una gracia que el juez de ejecución pueda conceder o no de acuerdo al humor con el que se encuentre, sino que la Ley de Ejecución Penal y Supervisión ha establecido, en su Art. 167, que todas las personas que cumplan con los requisitos allí especificados, pueden acceder a una salida prolongada anual. ¿Por qué, entonces, se han dado tan pocas salidas? Arriesgando una respuesta, creemos que nuevamente, se trata de una cuestión de miedo a darle mayores libertades al recluso.

Es importante que los operadores del sistema, en este caso los jueces de ejecución, asuman que la Ley de Ejecución ha determinado que l@s reclus@s tienen determinados derechos y que estos derechos deben ser respetados. Si las

