



**DIRECCION GENERAL DE REGIMEN PENITENCIARIO Y SUPERVISIÓN**

# **SITUACIÓN DE LAS CÁRCELES EN BOLIVIA**

  
**Diputación de Huelva**





**DIRECCION GENERAL DE REGIMEN PENITENCIARIO**

# **SITUACIÓN DE LAS CÁRCELES EN BOLIVIA**

**Autores:**

**Dr. Borja Mapelli C.  
Dra. M<sup>a</sup> del Reposo Romero A.  
Dr. Lucio Valda M.  
Dr. H. Javier Miranda H.**

Colaboradores:

Dr. Luis Revilla  
Dr. Ángel Tinoco





## **1.-POLITICAS PENITENCIARIAS**

Vivir en las cárceles en países en desarrollo como el de Bolivia es sufrir las mismas o peores condiciones de los que están fuera del encierro, es decir la cárcel expresa y refleja a la sociedad.

La justificación rehabilitadora construida alrededor del régimen penitenciario en general, aunque resulte falsa en los hechos, no es nada mas que eso, un discurso justificador y una fuente de trabajo para un numero creciente y abultado de funcionarios, con infraestructura insuficiente, hacinamiento insoportable, escasez, estrechez y aumento de la miseria del privado de libertad, sufrimiento intenso para la familia, conculcación de las oportunidades de mejorar sus condiciones, muchas veces contagio de enfermedades y caída en peores redes de corrupción, adicción e ilegalidad, son quizás lo único que si existe dentro de las prisiones bolivianas. De ahí el permanente reclamo de la población penal que denuncia el encierro como mayor castigo y el pretendido control como abuso y sometimiento.

Los privados de libertad se ven obstaculizados en su rehabilitación por los factores anotados arriba y por otros como la asistencia mal llevada.

Seria un grave error llegar a pensar que la solución del problema de pobreza está en aumentar la voluntad de la asistencia, la beneficencia y el

subsidio. El problema debe plantearse en términos de educación y organización social. Sin una organización para el trabajo, sin una modernización de sus actividades, sin un cambio de mentalidad será difícil reducir la pobreza y falta de oportunidades en las cárceles de Bolivia.

Los privados de libertad tienen dificultades de encontrar trabajo cuando salen de las cárceles, particularmente bajo la estigmatización de ex-presidarios e incluso en aquellos casos que lograron algún nivel de capacitación en oficios varios en su estadía dentro de algún penal. Esta estigmatización los hace frecuentemente víctimas de los propios policías, que bajo amenazas, los obligan a realizar “trabajos” para ellos, cerrándose de esta manera el círculo vicioso de la delincuencia, del que difícilmente pueden escapar.

Otro factor importante en el crecimiento de las actividades de reincidencia delincencial, está marcado por factores psicológico-social que rodearon el crecimiento del potencial agresor de las leyes. Es el caso de muchos privados de libertad que contaron en algún momento con una familia estable, otros que quedaron huérfanos, otros que crecieron en los hogares del Estado dentro de una carencia absoluta de afectividad y violentados permanentemente por los abusos de autoridad. Estos privados de libertad que en la mayoría son jóvenes, en los hechos se formaron en la calle, acumulando una enorme carga de resentimiento ante una sociedad que los ha excluido de toda oportunidad y los hizo rebeldes a todo tipo de autoridad.

La única forma de refugio solidario es el construido por ellos mismos en el pandillerismo, trasgresión de las normas de organización social y delincuencia.

Muchos de los privados de libertad son reincidentes permanentes dentro del sistema penitenciario y aunque las leyes hablan de recintos adecuados para la rehabilitación esto no existen en nuestro país, convirtiéndose las cárceles en un lugar de acumulación de personas.

Los privados de libertad llegan a estos lugares por robo, asalto, violación, hurto, lesiones a otras personas, por ser pitilleros, cleferos o consumidores de sustancias prohibidas, casi todas ellas transgresiones propias de la vida en la calle. Lo irónico de este encarcelamiento es que para la gran mayoría de ellos, la cárcel representa un refugio y un hogar, puesto que solo allí encuentran descanso a las persecuciones y agresiones que viven en el exterior. Al interior de las cárceles forman núcleos de amigos y compañeros que les permite mantener su organización y solidaridad intensa y por último pueden mantener su adicción a la droga y al alcohol dentro de los penales con menores riesgos que afuera. Esta peculiar situación nos permite comprender por qué muchos de ellos, después de salir, tardan muy poco en volver a la cárcel.

También están aquellos que en el transcurso de una larga sentencia, perdieron a su familia y todo vínculo con el exterior, la liberación representa una gran angustia, expresada en que muchos de ellos hacen constantes visitas a sus compañeros del penal o permanecen en muchas ocasiones simplemente sentados esperando que pase el tiempo de sus condenas. Esta situación de desarraigo social en ocasiones termina en la reincidencia como la única alternativa de autoafirmación social.

Esto es lo que se debe modificar, las políticas estatales no hacen mucho para los privados de libertad, ellos están desamparados sin visión ni perspectiva en su vida, por lo que es urgente volcar nuestro trabajo para que encuentren el camino a sus vidas y puedan unirse los esfuerzos para una rehabilitación sincera.

## **METAS**

¿Cuáles deben ser los elementos que debe atender y desarrollar un penitenciarismo moderno, técnico y científico?

Ellos son, de conformidad con lo establecido por los estudiosos en la materia, los siguientes: Principio de legalidad, personal idóneo, instalaciones adecuadas, individualización del tratamiento, determinación penal, ayuda post-institucional y auxilio a la víctima del delito, apoyo paralelo a la familia del agresor, reconstrucción del núcleo social que tiene como centro la familia, la víctima y la comunidad.

La esencia de la punición (ante todo la privación de libertad) debe ser un medio de reeducación de los agresores y su retorno a la sociedad como personas útiles, así mismo y si la pena persigue un fin utilitario, librar de agresores a la sociedad, aislarlos en los establecimientos penitenciarios solo si existieran las condiciones de rehabilitarlos.

Una política penal y penitenciaria debe partir de las siguientes exigencias:

1. Enfoque diferencial respecto a los agresores.
2. Empleo -además de la pena de privación de libertad- de todos los medios de influencia sobre los agresores.
3. Prevenir que se efectúen nuevas agresiones tanto por los que tienen penas, como por los otros individuos.
4. Desarrollar tareas de seguridad ciudadana comprendiendo los factores sociales, económicos, políticos y culturales del surgimiento de la agresión.

Debe regir en el Estado el principio conforme al cual toda persona que ha quebrantado la ley pueda volver a realizar una actividad socialmente útil. El Estado y sus órganos encargados de proteger la sociedad, los intereses legítimos, la vida, la seguridad, la libertad, el honor y los derechos patrimoniales, laborales, de vivienda y otros de los ciudadanos no persigan la finalidad única de castigar al

hombre que ha causado daño a la sociedad y a sus miembros, sino que aspire a reeducar al delincuente y convertirlo en un ciudadano que aporte a la comunidad positivamente.

Los tribunales, jueces, fiscales, abogados y operadores de justicia apliquen la sanción penal al individuo que ha cometido una agresión basados en el principio rehabilitador de la pena que es matar el delito y salvar a la persona; la condena y el castigo del culpable no constituyen un fin en si, sino un medio de corregir y reeducar al infractor.

A la persona que ha cometido una acción socialmente peligrosa se le debe exigir responsabilidad penal, sin embargo, no siempre la responsabilidad, incluso la penal, implica una sanción.

Sigue hasta hoy la necesidad de aplicar penas, pues aun hay quienes cometen de manera reiterada delitos dañosos a la sociedad y por esto la pena, en especial la que priva de libertad resulta ser una medida extrema para los agresores.

La condena es un fenómeno jurídico y social complejo. Desde el punto de vista de la moral social da una valoración negativa a la acción del hombre. En el plano social persigue fines humanitarios, corregir, reeducar al delincuente, privarle de la posibilidad y el deseo de cometer nuevos crímenes, influir, con el ejemplo del condenado, sobre otros individuos de tal modo que estos se abstengan de cometer actos delictivos y con ello contribuir a la prevención de la delincuencia.

## **2.-VISION:**

### **Estado participativo:**

Involucrar a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales, bajo el mandato de la Constitución, hacer que la seguridad ciudadana tenga una

participación de los involucrados en los barrios, en las zonas, en las ciudades, en el campo y en los lugares donde las comunidades estén organizadas.

**Seguridad democrática:**

Controlar el territorio, fortalecer la fuerza pública, buscar la participación ciudadana, fortalecer el servicio de justicia desde las comunidades.

**Crecimiento económico sostenible:**

Generando empleo, estabilidad macroeconómica y apoyo a la microeconómica.

**Equidad Social:**

Cohesión social, expresión de una sociedad solidaria e incluyente.

**Colectivo ciudadano:**

Sobre la base de la integración en igualdad de oportunidades

**Transparencia y eficiencia del Estado:**

Renovación y Reforma de la Administración Pública para hacerla transparente y de servicio eficiente.

**Servicios Penitenciarios:**

Brindando seguridad, atención integral y tratamiento a la población de los privados de libertad, haciendo de la privación de la libertad una oportunidad para construir proyectos de carácter personal y de beneficio social.

**Administración del Sistema Penitenciario:**

Garantizando el cumplimiento de la pena privativa de libertad, la detención preventiva, la seguridad en las cárceles, la atención social, la rehabilitación y el

tratamiento penitenciario, el involucramiento de la comunidad y el apoyo a los post-penitenciarios.

Garantizar una organización moderna, humanizada, comprometida con el Estado y sus instituciones, orientada a la solución integral de la problemática penitenciaria, dando seguridad a las víctimas e integrando socialmente a los agresores.

**MISIÓN:**

- Humanizar la atención de la población penitenciaria y asistir su tratamiento, mejorar su bienestar orientados a la reinserción social.
- Garantizar la seguridad en los establecimientos penitenciarios al tenor de las normas, fortaleciendo los reglamentos en las cárceles con participación de las comunidades de privados de libertad.
- Ofrecer a la población reclusa condiciones dignas de habitabilidad en el marco de los Derechos Humanos.
- Adecuar las cárceles y penitenciarias a los mandatos de la ley.
- Promover el cambio de actitud del talento humano a través de la capacitación y la actualización de los funcionarios penitenciarios y de la población reclusa.
- Diseñar y aplicar los perfiles de la población penitenciaria de acuerdo con lo previsto en la normatividad vigente.
- Generar en los establecimientos penitenciarios proyectos productivos auto sostenibles facilitando el autoabastecimiento.
- Formar, capacitar y actualizar al funcionario penitenciario.
- Fortalecer el desarrollo de los programas de atención social, intervención integral y tratamiento penitenciario.

- Desarrollar alianzas estratégicas de beneficio mutuo con universidades, ONGs, Fundaciones y organizaciones internacionales.
- Implementar programas anticorrupción.
- Generar dentro de los recintos penitenciarios una cultura de autocontrol y auto rehabilitación.
- Clasificar la población penitenciaria de manera urgente.
- Desarrollar programas de ayuda a la víctima
- Delegar la administración de cárceles a voluntarios técnicos y a iglesias organizadas para estos fines.
- Desarrollar iniciativas de voluntariado técnico de prisiones que coadyuven al Estado en la prevención, tratamiento y excarcelación.
- Descentralizar las cárceles según número y tipo de delitos.
- Abandonar la construcción de mega cárceles.
- Buscar la transformación integral del privado de libertad.
- Despoblar las cárceles.
- Cambiar la mentalidad de la población sobre el encarcelamiento “el privado de libertad puede rehabilitarse”.
- Para rehabilitar no se requieren recursos, se necesita amor y voluntad política.

Dr. Ramiro Llanos Moscoso

Director General de Régimen Penitenciario –Bolivia-



El diagnóstico de las cárceles bolivianas realizado por expertos penitenciarios españoles y bolivianos, permite recordar las permanentes fallas de nuestro sistema y que es necesario transformarlas para una mejor convivencia y recuperación de la paz y armonía social al interior de los centros penitenciarios y que esto permita una seguridad ciudadana a todos los habitantes.

El diagnóstico muestra que se debe dar un fortalecimiento a la Dirección General de Régimen Penitenciario, ya que actualmente los recursos con los que cuenta son insuficientes para la atención de los 55 recintos que existen, los niveles salariales inadecuados que no permiten un trabajo adecuado de los profesionales y técnicos, afectando con esto a los privados de libertad.

No existe presupuesto para la formación del personal penitenciario, las políticas neoliberales de los últimos 20 años en Bolivia no consideraron a las cárceles como prioridad, dejando a estas como “basureros” donde sólo se depositaban personas.

Confirma que en Bolivia un programa de capacitación dentro de la Ley de Ejecución de Penas y Supervisión, en el que se pueda desarrollar los principios penológicos y los valores asumidos por los funcionarios respondan a la tolerancia y consideración de la condición de los privados de libertad. La formación del personal debe lograr una conciencia para que la rehabilitación esté integrada a la comunidad jurídica, que todos entiendan que si se tiene un equipo profesional y

técnico, las personas que circunstancialmente están en cárceles, retornaran a la comunidad con la visión de contribuir y no afectar.

Los programas de cárceles deben tener sostenibilidad en el tiempo y no solo convertirse en esfuerzos efímeros de las autoridades que permanecen pocos meses o años, ya no se debe trabajar en la coyuntura se debe transformar los proyectos de desarrollo y estos deben ser parte de la historia de las cárceles y del país.

Al interior de los centros penitenciarios se deben satisfacer las demandas de los internos, pero no sólo por el cumplimiento de la ley, sino que debe darse un empoderamiento de ellos en algunos resquicios que la ley les permite a través de su organización, por ejemplo ellos deben conocer el presupuesto de sus prediarios, empoderarse de los recursos para controlarlos y alimentarse mejor, tener reuniones con los gobernadores y los proveedores de alimentos a quienes se les debe exigir que rindan cuentas ante los delegados de los internos, de esta manera sus derechos estarán reconocidos de la misma manera, los mismo en relación a sus redenciones y beneficios, para esto será necesario –según las recomendaciones de los autores- editar cuadernos de derechos y de disposiciones jurídicas a nivel nacional e internacional que los internos comprendan con esto que se garantiza el cumplimiento de la ley en todo momento. Dentro de las cárceles de Bolivia la justicia esta estigmatizada, la sociedad no logra comprender por qué existen diferencias odiosas al observar que personas que cometieron delitos graves están en libertad y otros con condenas leves permanecen recluidas sin poder acceder a beneficios. El encarcelamiento de la pobreza es evidente cuando se conocen estos casos, el Código de Procedimiento Penal no es aplicado de manera uniforme, los que tienen dinero pueden acceder a garantes, registros domiciliarios, contratos de trabajo y otros requisitos que exigen los jueces, en cambio los pobres muy difícilmente cuentan con estos “requisitos imposibles” para ellos, por lo que el hacinamiento crece en las cárceles de Bolivia.

El despoblamiento carcelario a través de condonar o prescindir de una tercera parte de la pena esta expuesta por los autores, aspecto que evitaría las penurias observadas por ellos, en los centros penitenciarios bolivianos, esta observación coincide con las políticas del actual gobierno de que se debe resolver las injusticias de dos décadas y hacer que las leyes se cumplan y que los beneficios de las personas privadas de libertad puedan aplicarse de manera universal, que las injustas condenas del antiguo código de procedimiento penal puedan ser reparadas y que la ley de Sustancias Controladas y del régimen de la Coca pueda modificarse ya que discrecionalmente y con el “libre albedrío” de los jueces se dictaron sentencias “draconianas” en la mayor parte de los casos y muy benévolas en otros.

Otro aspecto que se hace notar es que el poder judicial transmite un mensaje de relajación de la justicia, y esto tiene sentido, ya que con el Nuevo Código de Procedimiento Penal se buscaba bajar los índices de detenidos preventivos que antes del 2001 con un código inquisidor era más del 70% y ahora en el año 2006 con un código garantista está en el 77%, y por esta mala aplicación del código, los centros penitenciarios sobreesaturan su población.

Otros aspectos importantes mencionados en el libro y con los que coincidimos está en el mejoramiento salarial para los policías, el formar una carrera penitenciaria o su institucionalización, el aperturar las cárceles a los medios de comunicación, el manejar los presupuestos y los derechos de los internos de manera transparente, el formar a la seguridad penitenciaria y el tener permanentemente capacitación para los funcionarios y profesionales penitenciarios.

El libro contribuirá, será un enorme aporte en el desarrollo de las nuevas políticas de la Dirección General de Régimen Penitenciario, esperando que con los

autores podamos desarrollar iniciativas aún mayores de las que ya se emprendieron.

Dr. Ramiro Llanos Moscoso  
Director General de Régimen Penitenciario -Bolivia

## **ÍNDICE**

### **INFORME**

#### **1.- Presentación**

#### **2.- Metodología**

#### **3.- Análisis del contexto actual del sistema penitenciario**

3.1.- Bolivia y su sistema penitenciario

3.2.- Red de establecimientos penitenciarios.

3.3.- El sistema de representación de los internos

#### **4.- Objetivos.**

#### **5.- Marco Legislativo**

#### **6.- Identificación y priorización de problemas**

6.1.- La sobrepoblación y los problemas estructurales.

6.2.- El hacinamiento.

6.3.- Los niños en prisión

6.4.- La seguridad y la policía

6.5.- La presencia de instituciones extrapenitenciarias

6.6.- El traslado de los internos

6.7.- Las corruptelas de la administración de justicia

6.8.- Las tasas carcelarias ilegales

6.9.- El estado sanitario e higiénico

6.10.- La alimentación.

6.11.- La “encarcelación” de los familiares

6.12.- Los beneficios penitenciarios

#### **7.- Propuestas para un programa de política penitenciaria de urgencia.**

7.1.- Introducción.

7.2.- La lucha contra la sobrepoblación.

7.3.- Reducción de la prisión preventiva.

7.4.- La separación y clasificación de los internos

7.5.- Límite de edad de los menores en prisión

7.6.- Incorporación de personal penitenciario específicamente capacitado.

7.7.- Registro de Instituciones Extrapenitenciarias

7.8.- Mejora en el traslado de los internos

7.9.- La lucha contra la corrupción en la Administración de Justicia

7.10.- La judicialización penitenciaria

7.11.- Medidas de higiene y sanitaria

7.12.- Mejoras en la alimentación

7.13.- La “excarcelación” de los familiares

7.14.- La rehabilitación de la red de establecimientos

7.15.- Favorecer el trabajo penitenciario y la formación

7.16.- Reformulación de los beneficios penitenciarios

7.17.- Desarrollar la transparencia, la concertación y la responsabilización.

### **DOCUMENTACIÓN**

1. Textos legales.
  - 1.1. Código penal (extracto de los artículos referidos al sistema de penas).
  - 1.2. Ley nº 2298, de 20 de diciembre de 2001 de Ejecución penal y supervisión.
  - 1.3. Decreto Supremo 26715, de 26 de julio de 2002.
2. Agenda de reuniones y visitas
3. Documento preparatorio de los Talleres
4. Reportaje fotográfico.
5. Reportaje fílmico de los talleres realizados en los centros penitenciarios de Palmasola (Santa Cruz), San Pedro (La Paz), El Abra (Cochabamba) y San Roque (Sucre).
6. Banda sonora de los talleres realizados en los centros penitenciarios de Palmasola (Santa Cruz), San Pedro (La Paz), El Abra (Cochabamba) y San Roque (Sucre).



## **1.- PRESENTACIÓN**

La Asociación Internacional de Juristas INTER IURIS, con el financiamiento económico de la Excelentísima Diputación de Huelva, el apoyo técnico de la Dirección General de Régimen Penitenciario de Bolivia, y la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional a través de su Oficina Técnica de Cooperación en Bolivia, han llevado a cabo un proceso de identificación de problemas que actualmente encuentra la Administración Penitenciaria boliviana para aplicar la normativa vigente.

Dicho proceso realizado a lo largo de tres etapas, han dado como producto final el presente documento de diagnóstico consensuado con todas las partes intervinientes, que informa sobre los problemas que en estos momentos acechan a la Administración penitenciaria boliviana y diseña algunas propuestas de solución de los mismos.

## **2.- METODOLOGÍA**

Para la realización del presente informe, se ha conformado un equipo de trabajo constituido por expertos españoles, expertos bolivianos y autoridades políticas competentes en la materia. Los trabajos realizados se han llevado a cabo durante los meses de Febrero a Agosto de 2006, de acuerdo a un calendario de trabajo distribuido en tres etapas:

**2.1.-** Una primera de trabajo de gabinete, dedicada a seleccionar y preparar, por los expertos locales la documentación existente y relevante sobre la situación actual del sistema penitenciario boliviano, que fue remitida a España para el estudio por parte del equipo español. Examinada la misma se programó una agenda preliminar de trabajo consistente en la realización de entrevistas y encuentros institucionales, así como visitas a Juzgados y Centros penitenciarios (en el apartado de Documentación se describe con detalle la agenda realizada) que se llevaron a cabo entre los días 11 y 21 de febrero de 2006, por un equipo de expertos bolivianos y españoles. Con los insumos recogidos, se diseñó el contenido de los cuatro talleres que se realizaron en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Sucre (Puede verse en Documentación con más detalles los temas y metodología que se siguió en los mismos).

**2.2.-** Dichos talleres, ejecutados en la segunda etapa del proyecto, se llevaron a cabo entre los días 26 de marzo a 1 de abril de 2006, y en ellos participaron, además del equipo rector hispano-boliviano, unas 120 personas representantes de la sociedad civil, la administración y la población penitenciaria, así entre ellas se encontraban el Director General de Régimen Penitenciario y Supervisión, que participó en los cuatro talleres, Directores Departamentales de Régimen Penitenciario, Representantes departamentales del Defensor del Pueblo, Delegados de los privados de libertad, Gobernadores y Directores de penitenciarías, Jueces de Ejecución Penal, Funcionarios de los Comités de Trabajo y Estudio, Funcionarios de Centrales de Observación y Clasificación, Pastorales penitenciarias, Fiscales de materia adscritos a los juzgados de Ejecución Penal, Trabajadoras sociales y psicólogos de los juzgados de Ejecución Penal, Expertos de distintas cooperaciones internacionales (AECI, GTZ, etc.), invitados expertos y miembros de ONGs que trabajan en la temática penitenciaria (en el apartado de Documentación pueden visualizar el reportaje fílmico y escuchar la audición de los talleres).

**2.3.-** Partiendo de la información obtenida a los largo de las dos etapas anteriores, el equipo de expertos, en los meses de abril, mayo y junio de 2006, ha elaborado un primer documento de diagnóstico, en el que se analizan los principales problemas detectados en el sistema penitenciario boliviano y se procede a un diseño de propuestas de soluciones a los mismos.

En este sentido hemos procurado hacer un informe de los informes. Una especie de síntesis de los trabajos que hasta la fecha se han llevado a cabo. De esta manera nos hemos asegurado no precipitarnos en juicios de valor y en errores tan frecuentes cuando desde una óptica exterior se realiza una labor de aproximación a un fenómeno de tanta complejidad como es el mundo de las prisiones. No obstante, el documento aporta también conclusiones propias obtenidas de forma directa de la realidad penitenciaria boliviana.

### **3.- ANÁLISIS DEL CONTEXTO ACTUAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO**

#### **3.1.- Bolivia y su sistema penitenciario**

**3.1.1.-** Como sucede en todos los países sus prisiones son un fiel reflejo de sus propias condiciones sociales, económicas, culturales y geográficas. Es pues, una buena forma de acercarse a la realidad del mundo de las prisiones comenzar por conocer los parámetros anteriores.

El Estado boliviano se organiza mediante el sistema departamental y provincial. El país aparece dividido en nueve departamentos, cada uno de los cuales cuenta con una capital y varias provincias; el número de éstas es de 112. La extremada diferencia orográfica del país atravesado por los Andes de norte a sureste da lugar a que las comunicaciones terrestres entre los distintos departamentos sean muy deficientes, por lo que los departamentos presentan fuertes diferencias entre ellos. La población se encuentra diseminada en un total

de 324 municipios, siendo también frecuentes otros modelos de organización social como las comunidades indígenas a lo largo de la cordillera andina.

Bolivia se encuentra entre los países más pobres de la región a pesar del desarrollo económico experimentado en las dos últimas décadas, que le permite ser dentro de la región uno de los que ofrece una evolución sostenida más regular, como lo demuestra su crecimiento anual de 3'9% en la década de los noventa. De acuerdo con los datos que ofrece el Instituto Nacional de Estadística su población activa en 2005 era de 3.600.732 personas de un total de 8.274.325 habitantes. Existe un importante número de habitantes que viven en el medio rural, concretamente 3.109.095. Entre los países de la zona andina, Bolivia es el que tiene una mayor presencia de población indígena con 4.133.138, la cual se encuentra fundamentalmente en el medio rural, 2.275.796 viven en este medio. Este carácter multicultural y multiétnico ha sido tomado en consideración por el legislador penitenciario en el ámbito de la clasificación, de forma que cuando el condenado sea miembro de una comunidad indígena o campesina se recave la opinión de la autoridad originaria de dicha comunidad con el objeto de que la ejecución de la condena se adapte de la forma más eficaz posible a las finalidades de la pena y respete la identidad cultural del condenado (Art. 159 Ley 2298).

Aunque las sucesivas campañas de alfabetización instadas desde la Administración han hecho disminuir el número de analfabetos, el 13.28 % de la población no sabe leer, ni escribir. Tampoco la asistencia sanitaria se encuentra mínimamente cubierta ya que la ratio de camas hospitalarias por habitantes es de 1x1.035.

El 58% de la población en el 2001 tenía necesidades básicas insatisfechas, el 24.8% se encontraba en el umbral de la pobreza, el 27.7% en la indigencia y un 2.7% en la marginación.

**3.1.2.-** Por lo que se refiere a las cifras del sistema penitenciario hemos comprobado que los datos que utiliza la Dirección General de Régimen Penitenciario son siempre aproximados. La falta de estadísticas nacionales y departamentales impiden tener una información verídica y actual del número de ingresados y de las circunstancias personales y jurídicas de estos. Se trabaja siempre con datos aproximados. De acuerdo con el tercer informe presentado por la Dirección General de Régimen Penitenciario a principios de 2006, la población penitenciaria era de 7.782 internos, distribuidos en un total de 54 establecimientos penitenciarios. De la seguridad de estos se encargan 1.193 policías. La población penitenciaria es mayoritariamente preventiva. Los 5.808 preventivos alcanzan el 74% de la totalidad, situándose Bolivia el segundo país, después de Paraguay (80%) en términos relativos.

La distribución de la población penitenciaria es muy irregular. Mientras que los centros de las capitales tienen en total 6.793 internos, los de los departamentos no llegan todos juntos a los mil (937). Incluso, dentro de las capitales los internos de las prisiones de Santa Cruz (38.57 %), La Paz (27.51 %) y Cochabamba (17.06%) superan con creces más de la mitad de la población penitenciaria total. Sin embargo, es mayor el número de centros ubicados en las provincias (38), que los de las capitales (15). Esto se debe a la proliferación de las “*carceletas*” –es decir, establecimiento de escasas dimensiones, al que nos referiremos más adelante- un fenómeno característico del sistema penitenciario boliviano, debido esencialmente a las ya mencionadas dificultades a que tiene que hacer frente el transporte terrestre.

La prisión de Palmasola en Santa Cruz, con sus 2.620 internos, entre hombres y mujeres, es la mayor del país; la segunda es la de San Pedro en La Paz con 1.430 internos. Solo estas dos representan más del 50% de la población penitenciaria. El resto de los establecimientos tienen un número de internos

sensiblemente inferior. Así, por ejemplo, San Sebastián, en Cochabamba, que es la tercera en población penitenciaria solo alcanza los 522 internos.

Bolivia es un país productor de coca con una legislación muy represiva contra el tráfico de drogas, especialmente después de entrar en vigor la Ley 1008, por esta razón no debe extrañarnos que por aplicación de la misma se encuentren en prisión 3.204 personas, es decir, el 40% del total de la población penitenciaria. Al igual que en otros países de la región andina, se están obteniendo grandes beneficios de la ayuda externa que el gobierno de EEUU ofrece en su lucha contra el narcotráfico. Esta ayuda se ha venido concediendo, no obstante, a condición de establecer ciertos límites en el ejercicio de los Derechos de las personas y la eficacia de las garantías jurídicas. En Bolivia, el Gobierno, promulgó leyes al respecto, creó instituciones y adoptó estrategias antidrogas marcadas por el gobierno de los EEUU. Así como fruto de ello, se aprobó la mencionada Ley 1008, de 19 de julio de 1988 sobre el régimen de la coca y sustancias controladas, se creó la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) y la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR), como una unidad dependiente del Consejo Nacional Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas (CONACIT), que fueron equipados e instruidos por un gran número de agentes de la DEA (Agencia de Lucha Antidroga de EEUU). Todas estas servidumbres políticas en las relaciones con USA son responsables del incremento de la población penitenciaria que no está seguido de ninguna estrategia de adaptación de la red de establecimientos. Pero todavía nos resulta más grave su efecto sobre la población penitenciaria preventiva que alcanza el 77% de los que se encuentran privados de libertad por aplicación de esta ley.

**3.1.3.-** El servicio de prisiones sigue un modelo de relativa descentralización, de forma que participan en él órganos nacionales y otros de carácter departamental. Los primeros asumen competencias en todo el país y los segundos solo en relación con las cárceles que existen en el correspondiente

Departamento. En uno y otro caso, se encuentra al frente –como máxima autoridad- el Director General del Régimen Penitenciario y de Supervisión con competencias para elaborar las directrices de la política penitenciaria del país o del Departamento.

Asimismo, es de destacar positivamente la democratización orgánica sobre la que gravita todo el sistema gracias a los Consejos. Tanto a nivel nacional, como departamental los directores generales cuentan con un órgano colegiado de carácter consultivo, denominado Consejo Consultivo. El Consejo Consultivo Nacional es la sede que permite y garantiza la coordinación entre las distintas políticas departamentales ya que forman parte de él todos los Directores Generales Departamentales.

En los Consejos Consultivos Departamentales está prevista la participación de los Directores de los establecimientos del Departamento correspondiente. Se trata de un órgano abierto del que pueden también formar parte instituciones, públicas o privadas, extrapenitenciarias, las cuales tienen un peso particularmente destacado en el sistema penitenciario boliviano.

Cada prisión cuenta con un Director asistido por un Consejo Penitenciario y por dos Juntas, una con competencias en temas relacionados con el trabajo y la otra, en educación, destacándose como las dos actividades que se consideran el eje de la política reinsertadora sobre la que se asienta el sistema penitenciario. El actual Director General Nacional tuvo a bien hacer coincidir los talleres organizados por nuestro Proyecto en distintas cárceles con Consejos Consultivos de los centros donde se celebraron los encuentros y utilizar su formato abierto, previsto por la legislación, para permitir la participación en los mismos de la población penitenciaria a través de sus delegados.

En paralelo a este organigrama civil de las prisiones bolivianas, existe una estructura policial que asume las competencias de seguridad de los

establecimientos. Es la Policía Nacional a través de sus mandos quien está encargada de asegurar el orden dentro de ellos y en su zona perimetral exterior. Aunque está prevista su coordinación con las autoridades penitenciarias a través de los Consejos Consultivos en los que se integra el Director General de Seguridad, en la medida que estos son escasamente convocados el Director Nacional de Seguridad y los mandos de seguridad de los establecimientos se encuentran poco coordinados con las autoridades penitenciarias y forma un poder con el que con frecuencia se entra en conflicto.

### **3.2.- Red de establecimientos penitenciarios.**

**3.2.1.-** La red de establecimientos penitenciarios de Bolivia presenta muy acentuadas las diferencias entre los centros de las grandes ciudades y las de los pequeños núcleos urbanos. La prisión de Palmasola con sus cerca de tres mil internos concentra alrededor del 40% de la totalidad de la población penitenciaria del país. Esta circunstancia la convierte en una prisión llena de excepcionalidades que demanda por si sola soluciones que no son aplicables al resto de los establecimientos. En la sección abierta de Palmasola se dan circunstancias irrepetibles, allí nos encontramos con una población no penada formada por los familiares de los internos que comparten con ellos la vida en el establecimiento tan numerosa como la de los propios internos, la cual demanda servicios asistenciales. En Palmasola está más extendida que en el resto de las prisiones las *mejoras*, llamadas así por el legislador (Art. 86), gracias a las cuales los propios internos pueden –cuando disponen de recursos- construirse sus propias dependencias en áreas privadas y comunes dentro del centro, quedando estas a favor del establecimiento, sin derecho a reembolso una vez que son abandonadas por sus moradores al extinguir la condena.

Palmasola es una prisión cuya gobernabilidad se escapa de las manos de la Administración y solo un severo régimen de autodisciplina gestionado por los

grupos de poder dentro de los internos es capaz de poner orden en su interior. Sólo fragmentando este complejo penitenciario sería posible establecer sobre el mismo un control de legalidad y garantizar la seguridad de las personas que viven en su interior.

Palmasola es un equilibrio entre cuatro poderes –el de los internos, el de la policía, el de los jueces y el de la administración penitenciaria-. Ninguno de ellos por si solo sería capaz de controlar el establecimiento. Los internos sufragan gran parte de los servicios y con su aportación económica administrada por ellos mismos se sufragan los costos de las corruptelas. Así, por ejemplo, según algunos de los participantes en nuestro taller un interno recién ingresado debe abonar entre 500 y 1000 dólares para garantizar su seguridad y para disfrutar del mejor de los pabellones tiene que desembolsar 100 dólares. La Policía representa el poder de la disciplina, su amplia legitimación para ejercer la represión de hecho – violencia legitimada- le hace merecedora del respeto de los otros poderes. En manos del poder judicial, a través de los Jueces de Ejecución de Penas, se encuentra la decisión del *quantum* de la estancia en la prisión. A ellos corresponde decidir sobre la concesión o no de beneficios, en especial, los de redención de penas por el trabajo. La Administración penitenciaria, por su parte, es formalmente la que asume todas las competencias regimentales, garantiza la prestación de los servicios; sin embargo, se nos antoja que se encuentra en la posición más débil, debido a la fuerte autogestión por los propios reclusos de la mayoría de los servicios. Salvo los 3'5 bolivianos –aproximadamente, 0'40 €- por recluso y día que entran en la prisión, normalmente con retraso, para cubrir los gastos diarios de la alimentación poco más puede esperarse de la Administración. Incluso los servicios de médicos suelen estar cubiertos por los internos.

**3.2.2.-** El resto de los establecimientos del país viven problemas bien diferentes a los de Palmasola. A penas llegan a quince los centros que superan los cien internos y no alcanzan los trescientos si exceptuamos el establecimiento

de San Pedro en la Paz. En ellos suelen darse unas relaciones de poder diferentes. El poder de las delegaciones de los internos se encuentra más controlado, sus aportaciones económicas no tienen tanta relevancia y los servicios son garantizados bien por la propia Administración o, sobre todo, por las instituciones –públicas o privadas- extrapenitenciarias. Esta importante contribución de la ayuda de instituciones privadas da lugar a diferencias muy pronunciadas entre los servicios de que disponen unos centros y otros, ello depende en gran medida de la suerte que hayan corrido en cuanto a dicha asistencia. En El Abra, por ejemplo, tuvimos ocasión de ver una instalación sanitaria –centro médico- en muy buenas condiciones, fruto de una donación privada. La capilla de la prisión de Sucre, levantada por la Pastoral Penitenciaria, que es utilizada durante las noches como dormitorio colectivo, viene a ser el mejor de todos los que dispone el centro en aireación, espacio y luminosidad.

Por lo general estos establecimientos respetan el mandato del legislador de que se ubiquen próximos a los centros urbanos (Art. 85). Este principio establecido por la Ley 2298 nos parece acertado para asegurar que los internos puedan seguir disfrutando de visitas familiares y allegados y puedan tener un acceso fácil al centro cuando por cualquier motivo se le hace acreedor de un beneficio que le permita abandonar el centro durante el día y retornar solo para dormir.

**3.2.3.-** El tercer grupo de establecimientos es el más numeroso. Está formado por las llamadas *carceletas*, centros dispersos por todo el país en el que hay muy pocos internos, en ocasiones no llegan a diez. La población penitenciaria total ingresada en estos centros tampoco es muy relevante, en términos relativos está entre el 20 y 30%. No obstante, las *carceletas* se encuentran totalmente abandonadas ya que la Administración no puede hacer frente a su mantenimiento. A pesar de ello, estos pequeños establecimientos prestan un servicio muy

relevante para evitar el desarraigo de los condenados procedentes del medio rural y que pertenecen a las minorías étnicas.

Las *carceletas* no disponen de nada o casi nada. Los internos no tendrían ni siquiera problemas para fugarse de ellas ya que carecen de vigilancia y no hay muros ni siquiera puertas para evitarlo. En ocasiones padecen estados ruinosos poniendo en peligro la integridad física de sus moradores. Dentro los internos deben de hacer frente por si solos a todas sus necesidades. A veces disponen de una huerta en la que cultivan sus propios alimentos.

Las *carceletas* deberían de ser objeto de una distribución más racional a lo largo del país. Muchas de ellas deben de cerrarse y otras fusionarse entre si, buscando lugares geográficos estratégicos que les permitan seguir asegurando la proximidad de sus habitantes a sus núcleos originales. Sería conveniente configurar un mapa penitenciario que distribuyera los centros de acuerdo con las posibilidades de transportes y las necesidades de la administración de justicia o la lucha contra el narcotráfico.

### **3.3.- El sistema de representación de los internos**

No es frecuente encontrar instaurado en los sistemas penitenciarios una representación de los internos que haya merecido tanto el respeto como la credibilidad de los internos y de la propia Administración. Esta realidad demuestra que los esfuerzos por democratizar las prisiones, permitiendo que los internos tengan sus propios órganos de representación es un reto que debe asumirse con carácter prioritario. En el caso de Bolivia, es recomendable que las autoridades sigan confiando en los delegados de los internos y utilizándolos como sus interlocutores válidos.

La Ley permite la participación de estos delegados incluso en los Consejos Penitenciarios del establecimiento, que es el órgano colegiado que tiene otorgadas

más competencias. Las elecciones son anuales por medio de votación universal, directa, igual, individual y secreta (Art. 111 Ley 2298). El ejercicio al Derecho al sufragio pasivo está limitado, en cambio, por una serie de requisitos legales que tratan de evitar que las mafias carcelarias lleguen a ocupar cargos de representación.

En el Centro penitenciario de Palmasola, en Santa Cruz, existen 11 áreas cada una de las cuales está encomendada a un delegado, así se encuentran el área jurídica, de terapia ocupacional, de trabajo, educación, salud, deporte, cultura, disciplina, encargado de pabellones, extranjeros e infraestructura y en el penal de San Pedro, en la Paz, cada interno está asignado a una sección y en cada una de éstas existe una Mesa Directiva que está compuesta por el procurador jurídico, el secretario de cultura, el secretario de salud, el asistente de la sección, el duchero, el secretario de deportes y por supuesto el delegado de sección, que a su vez forma parte del Concejo de Delegados, que es la máxima representación de los presos tanto dentro del penal como fuera de él y que entre ellos nombran a un Presidente y un Secretario General, que son los encargados de realizar las demandas sociales y judiciales y trámites ante las autoridades correspondientes (Pinto Quintanilla, *Cárcel de San Pedro, radiografía de la injusticia*. 1993. 74).

No obstante y pese a esta buena organización que escapa de lo que son las mafias carcelarias, por alguna ONG se han producido quejas respecto a la influencia y poder del que gozan algunos delegados penitenciarios sobre la población reclusa. Concretamente denuncian que en ocasiones los delegados exigen algún tipo de favor ya sea económico o de otro tipo a la ONG por la realización de algunas reuniones o talleres y de no ceder a dichas exigencias por parte de la entidad voluntaria, se boicotean los eventos sin que puedan llegar a realizarse, perjudicándose de esta forma la población penitenciaria.

#### **4.- OBJETIVOS**

En el desarrollo del Proyecto se ha tenido muy en cuenta el objetivo general del mismo de contribuir al fortalecimiento institucional del sistema penitenciario de la República de Bolivia, mediante el apoyo a la efectiva aplicación de la Ley N° 2298 de Ejecución de Penas y Supervisión y el Reglamento de Ejecución de Penas Privativas de Libertad, Decreto Supremo N° 26715.

Con este objetivo nos hemos propuesto elaborar un documento en el que se haga una descripción de la situación del sistema penitenciario a partir del cual se pueda hacer una propuesta de directrices políticas para su mejora, incidiendo en aquellos aspectos que pueden ser asumibles por la cooperación internacional.

En este sentido, nos parece conveniente destacar que la legislación penitenciaria deviene en normas inaplicables cuando los operadores del sistema no han asumido como valores profesionales los principios en que se inspiran. Por muy respetuosa que sea una ley penitenciaria con los postulados del Estado de Derecho y por muy coherente que sea con los fines del sistema establecidos por las normas de rango superior, no pasará de ser un reconocimiento formal sin incidencia en la realidad de las prisiones hasta que, quienes se dedican profesionalmente al mundo penitenciario, conozcan el alcance de dichas normas.

Por esto desde el primer momento hemos considerado en este proyecto la necesidad de superar el déficit de formación que se aprecia en quienes trabajan en las prisiones. Las normas no se aplican no solo por problemas de infraestructura, sino también por desconocimiento. Si lo primero resulta en ciertos países relativamente difícil de mejorar, lo segundo depende casi exclusivamente de la voluntad política de las autoridades responsables.

Nos hemos planteado en este Proyecto diseñar un programa de capacitación por medio del cual se asegure que los trabajadores del sistema

penitenciario conozcan en primer lugar los contenidos de las normas que inspiran el sistema; en segundo lugar comprendan el significado de los principios y su coherencia y, en tercer lugar, asuman conciencia de integrarse en una comunidad jurídica en la que se establecen unas específicas relaciones de sujeción con la población penitenciaria que crean un escenario diverso al que se da en la sociedad libre.

Nos hemos propuesto que estos programas de capacitación no giren solo en torno al formato convencional de cursos de especialización, sino que garanticen una sostenibilidad, para lo que es preciso editar y difundir unos Cuadernos que permitan lograr la efectiva aplicación de la citada normativa penitenciaria, a fin de garantizar a los privados de libertad, el respeto de sus derechos fundamentales y con ello ser coherentes tanto con la normativa nacional como con la internacional reguladora de los derechos de todos los hombres sin discriminación.

## **5. MARCO LEGISLATIVO**

**5.1.-** Bolivia no difiere sustancialmente del resto de los países de su entorno en presentar una fuerte diferencia entre los textos legales y la realidad de su sistema penitenciario. Lamentablemente la cárcel *real* nada tiene que ver con la *formal*, es decir, con aquella que imaginamos como resultado de la lectura de las normas penitenciarias vigentes en el país.

En la actualidad el marco legislativo a través del cual se regula el sistema penitenciario nacional está configurado por los siguientes textos: el Código Penal en el Capítulos III-VI (Arts. 47-78); la Ley N° 2298 de 20 de diciembre de 2001 de Ejecución Penal y Supervisión y su Reglamento publicado en el Decreto Supremo 26715 de 26 de julio de 2002. Todos estos textos se alinean en cuanto a los principios las garantías que recogen con los de un país moderno organizado a partir de los postulados de un Estado social y democrático de Derecho.

**5.2.-** El Código Penal distingue dos tipos de penas privativas de libertad: el presidio y la reclusión. El primero previsto para los delitos de mayor gravedad con una duración de uno a treinta años (Art. 27.1) y, el segundo, para los delitos menos graves con una duración de uno a ocho años (Art. 27.2). Las diferencias entre una y otra pena radican en cuestiones regimentales. Tanto para quienes cumplen pena de presidio, como para los que sufren reclusión, se aplica el sistema progresivo. Pero los presidiarios están obligados al trabajo y a participar en su formación y serán trasladados a una colonia penal –agrícola o industrial– solo cuando han cumplido la mitad de la pena (Art. 48), mientras que los reclusos estarán en una sección especial dentro de las penitenciarías (Art. 50) y, por tanto, separados de los presidiarios, pudiendo ser trasladados a las colonias penales sin tener que cumplir con el requisito de la mitad de la pena cumplida.

La colonia penal, agrícola o industrial está concebida como un beneficio penitenciario, en la medida que son abiertas y se pueden organizar de forma independiente, de manera que para poder incorporarse a ellas el condenado debe haber tenido buena conducta y, a la inversa, su mala conducta traerá consigo el retorno a la penitenciaría (Art. 52 CP). Cuando el condenado fuere un campesino la pena se cumplirá preferentemente en una colonia penal agrícola (Art. 76 CP).

Los condenados a penas de prisión inferior a seis meses pueden cumplir ésta en arresto domiciliario (Art. 58 CP). En algunos casos si la pena es inferior al año el Juez puede otorgar el perdón (Art. 64).

Como sucede en el derecho comparado el legislador prevé en el Código el beneficio de la libertad condicional (Cáp. V). Solo se concede en una ocasión y siempre que la condena sea inferior a los tres años. La libertad condicional está concebida como una fase más dentro del sistema progresivo (Art. 66). Al condenado que acceda a este beneficio se le podrá imponer una serie de obligaciones o normas de conducta orientadas a evitar la reincidencia (Art. 61).

Tanto si incumple estas normas de conducta, como si reincide el condenado se le revoca el beneficio (Art. 68), obligándosele entonces a cumplir el resto de la pena pendiente desde que obtuvo el beneficio.

Todavía recoge el Código Penal algunas disposiciones de carácter penitenciario, como las que hacen referencia al trabajo penitenciario. El producto del trabajo hasta en un cuarenta por ciento se destinará a satisfacer la responsabilidad civil, el treinta por ciento pasará a formar un fondo que se le entregará al condenado una vez que extinga la pena y el treinta por ciento restante a la ayuda de su familia (Art. 75). No está previsto, en consecuencia, que el trabajador obtenga rendimientos de su trabajo durante la estancia en la prisión.

**5.3.-** Como es lógico, mucha mayor enjundia tiene la Ley 2298 para conocer la voluntad del legislador sobre el modelo penitenciario boliviano, ley que está siendo duramente contestada desde las prisiones por las limitaciones que presenta en algunos de sus pasajes para permitir el acceso a los beneficios penitenciarios. En tres de las cuatro prisiones en las que hemos tenido ocasión de trabajar, mediante talleres había en esos momentos amotinamiento de presos reivindicando su derogación total o parcial. Así, por ejemplo, según el periódico Opinión de Cochabamba, cuya cárcel se encontraba amotinada el 28 de marzo de 2006, los internos pedían la derogación de dicha ley en lo que se refiere a la regulación del beneficio de extramuros en su Art. 196, motivo por el cual en la actualidad hay un proyecto de reforma en tramitación parlamentaria.

De la misma manera que hace el Código, recoge la Ley 2298 el principio de legalidad en la fase de ejecución de las penas (Art. 5), asimismo señala que las privaciones a las que se someta al condenado no pueden ser otras que las emergentes de la condena y previstas por la ley (Art. 2). Además se establecen otros principios y garantías como son los del respeto a la dignidad (Art. 5), los fines de readaptación y reinserción social (Art. 3), preservación de la imagen (Art.

6), igualdad (Art. 7), inviolabilidad de la defensa (Art. 8), participación (Art. 12) y gratuidad de los servicios estatales de prisiones (Art. 17). Para garantizar la realidad de estos principios, por una parte, se reconoce a los internos el derecho a la queja y petición y, por otra, se establece el control jurisdiccional a través del Juez de Ejecución de Penas, quien asume competencias penitenciarias y relacionadas con la ejecución de otras penas distintas de la prisión. El Juez de ejecución de penas no encuentra, como sucede en otros sistemas, la barrera de la actuación exclusiva a instancia de parte, sino que el legislador establece con carácter general que asume directamente –se entiende, por tanto, de oficio- el conocimiento y control de la ejecución de las sentencias condenatorias y ejecutorias que impongan penas o medidas de seguridad y de los incidentes que se produzcan durante la ejecución.

El sistema progresivo instaurado en Bolivia encuentra su fundamento no sólo en los fines resocializadores, sino también en el principio de intervención mínima. Está conformado por cuatro fases –de observación y clasificación, de readaptación social, de prueba y de libertad condicional (Art. 157 L. 2298) - a través de las cuales el condenado se mueve teniendo en cuenta su adaptación a la disciplina, al trabajo y al estudio. Las competencias para decidir en qué fase clasificar a un interno las asume el Consejo Consultivo del establecimiento y las lleva a cabo mediante un sistema de entrevistas.

En la primera fase que debe durar dos meses el interno permanece en un régimen cerrado. Durante la fase de la readaptación social el interno se mantendrá en el mismo régimen o puede pasar a otro abierto. El régimen abierto implica la posibilidad de que la familia del interno pueda acceder al interior del establecimiento.

En la tercera fase, la llamada de prueba se permite al condenado salidas programadas por periodos, máximo de quince días al año (Art. 167 L. 2298) y

también el acceso al beneficio de extramuros (Art. 169 L. 2298), gracias al cual los condenados pueden trabajar o estudiar en el exterior durante el día y volver al centro a pernoctar. Además de ciertos requisitos de carácter penitenciario, como tiempo de condena cumplida y no tener antecedentes disciplinarios, quedan excluidos de este último beneficio los condenados que lo están por un delito de los que no permite el indulto – traición (Art. 109 CP), espionaje (Art. 111 CP), asesinato (Art. 252 CP) y parricidio (Art. 253 CP)-, los que están condenados por violación de menores, por terrorismo o a más de quince años por la ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias controladas.

Como ya hemos indicado, en los últimos años la población penitenciaria viene contestando mediante motines y otras actividades de protesta los límites legales del beneficio de extramuros. Solicitan que no sea obligatorio pernoctar en el centro ya que generalmente el acceso a los mismos se hace difícil y que no se establezcan requisitos que excluyan su disfrute por razón de delito cometido, especialmente, las condenas de más de quince años por la Ley 1008.

**5.4.-** Es el Decreto Supremo 26715 de 26 de julio de 2002, quien se encarga de regular, tanto el tratamiento penitenciario a lo largo de los distintos períodos del sistema progresivo, promoviendo la rehabilitación y reinserción laboral de los internos, como las atribuciones y obligaciones de los funcionarios de la Administración penitenciaria (art.1). Así el art. 2 de la referida norma prescribe las obligaciones que los funcionarios penitenciarios deben tener en cuenta en el cumplimiento de sus atribuciones.

El Decreto dedica todo el capítulo tercero, al derecho de visitas, del que gozan tanto los internos como sus familiares. Todo el capítulo séptimo se refiere al trabajo y a la educación, como elementos fundamentales del tratamiento penitenciario, así como a las Juntas de Trabajo y Estudio, como las encargadas de recoger en informes y resoluciones el seguimiento y control de las actividades de

los internos (art. 65). En el capítulo Noveno queda regulado el Régimen Penitenciario, con las competencias que tienen el Consejo Penitenciario en cuanto a la clasificación de los internos en los distintos periodos progresivos de observación, readaptación a un ambiente de confianza, prueba y libertad condicional.

## **6. IDENTIFICACION Y PRIORIZACION DE PROBLEMAS**

### **6.1.- La sobrepoblación y los problemas estructurales**

**6.1.1.-** Una de las causas principales que condiciona negativamente el funcionamiento de los sistemas penitenciarios y que por lo tanto influye en la totalidad de los ámbitos de salud, higiene, alimentación, formación, recreación, trabajo y seguridad, es el de la sobrepoblación penitenciaria, entendida ésta como el exceso de privados de libertad por encima de la capacidad de alojamiento prevista.

La sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios, conlleva una constante vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, que trae consecuencias irreparables para el ser humano como muertes, motines, suicidios, drogadicción, violencia sexual, enfermedades de todo tipo, etc.

Bolivia, como la mayoría de los países, soporta en los últimos años un crecimiento sensible de la población penitenciaria. De acuerdo con los informes oficiales la población se incrementó a lo largo del año 2005 en más de 500 internos. Sin embargo, el problema se sufre de forma muy irregular. Los centros medianos y, sobretudo, los pequeños no tienen sobrepoblación. Palmasola, San Pedro, San Sebastián y San Antonio pueden estimarse con una ocupación muy superior a la que permite el perímetro del establecimiento. Esta circunstancia está en parte motivada más por el desorden urbanístico que ocasiona el modelo de *mejora* que se emplea en la construcción privada de las instalaciones (Art. 86 de la

Ley N° 2298: “*La Dirección del establecimiento podrá autorizar a los internos, realizar mejoras en áreas privadas y comunes, sin alterar el modelo arquitectónico ni el sistema de seguridad del establecimiento penitenciario, quedando estas a favor del establecimiento, sin derecho a reembolso*”).

Con mucha frecuencia las autoridades acuden, sin embargo, a este argumento para explicar el statu quo, en la medida que se trata de una cómoda justificación frente a la que no pueden señalarse responsabilidades políticas concretas. Por otra parte, se nos quiere hacer ver que frente a la sobrepoblación la única solución es inevitablemente la creación de nuevos establecimientos.

**6.1.2.-** Es conveniente destacar que la red de establecimientos de Bolivia sufre una enorme carencia en sus instalaciones que no guardan relación con el excesivo número de internos que se observan en algunos centros. Cuando las infraestructuras no existen y cuando no hay instalaciones que garanticen una mínima habitabilidad ni siquiera para la población adecuada a la capacidad del centro, invocar problemas de saturación no es más que una coartada. No es propio decir que la higiene o la alimentación, por poner solo dos ejemplos muy vinculados a este problema, se ven afectadas por el exceso de internos en establecimientos en los que estos deben hacer sus necesidades en un orificio en el suelo y la cantidad asignada para la alimentación es manifiestamente insuficiente.

La opción del Estado boliviano de ser un país democrático, le exige que todo su sistema normativo se interprete con aplicación de los principios que informan tal sistema de vida, en el que la persona es el centro y los derechos inherentes a la misma deben ser respetados por el simple hecho de ser persona sin discriminación alguna. Tal reconocimiento exige al Estado boliviano a contar con un sistema carcelario que reúna condiciones dignas para los privados de libertad, debiendo incluir en sus partidas presupuestarias las necesidades

existentes, para resolver los problemas de todo tipo que se producen en el interior de los penales que actualmente son contrarios al valor jurídico de la dignidad, entre otras razones por el exceso que existe en sus cárceles.

Si establecemos tres niveles de sobrepoblación penitenciaria, siendo el primero aquél en el que una celda individual es ocupada por más de una persona, el segundo aquél en el que se utilizan para la construcción de celdas, espacios comunes, como zonas de recreos, talleres, etc., y el tercero, aquél en el que se utilizan para dormir, pasillos y patios, podríamos decir que en algunos penales de Bolivia como el de San Pedro en la Paz, San Sebastián y San Antonio en Cochabamba, se encuentran en el nivel tercero. Esta situación, provoca que los reclusos tengan que dormir como decimos en cualquier parte, en los baños, patios, suelo, sin cama, que se produzcan robos de dinero y ropa, que se venda droga, alcohol, que se amenacen, hieran, maten, que se pague a personas para que protejan a otras, que no haya una alimentación adecuada, ni atención médica mínima, etc.

Tal situación está vulnerando, además de las normas internacionales establecidas al respecto, los artículos 83 y 84 de la Ley 2298, que señalan que el número de reclusos nunca podrá ser superior a la capacidad que tenga el centro penitenciario, “a fin de asegurar la adecuada custodia y tratamiento del interno”, pudiendo el Director rechazar el ingreso de excedentes de internos. Así mismo señala la ley que los penales deberán contar con unas infraestructuras mínimas adecuadas (art. 84).

**6.1.3.-** Es alarmante que más del 70% de la población penitenciaria boliviana se encuentren en situación de prisión preventiva, sin condena. Es la libertad uno de los bienes más preciados que poseemos, por lo que su limitación debe establecerse con mucha cautela y por supuesto sólo en los casos previstos por la ley. La Constitución Política de Bolivia en su artículo 6, obliga al Estado a

velar por la libertad de las personas, considerando la misma inviolable. Es por ello que los poderes públicos deberán vigilar que nadie sea detenido y privado de libertad sin fundamento legal. De igual forma el Estado a través de sus operadores judiciales deberá cuidar que se cumplan los plazos legales máximos de prisión provisional, pues la superación de los mismos supone una limitación desproporcionada del derecho a la libertad.

En no pocos casos, se han observado la existencia de presos sobre los que ha recaído una sentencia absolutoria después de haber transcurrido varios años como preso preventivo, o de haber resultado condenado por una sentencia cuya pena privativa de libertad era inferior a los años sufridos en prisión preventiva.

La Ley 1008, durante muchos años y hasta la entrada en vigor del Código de Procedimiento Penal (CCP) en el año 2001, obligaba al Fiscal a recurrir hasta la Corte Suprema en los casos de sentencia absolutoria en primera instancia, debiendo el reo mientras tanto permanecer en prisión preventiva hasta que la Suprema dictara nueva sentencia, transcurriendo varios años hasta ello.

## **6.2.- El hacinamiento**

A lo largo de las distintas reuniones celebradas con los operadores penitenciarios y con los delegados de los internos hemos tenido ocasión de oír una queja constante referida al hacinamiento que se vive en los centros y a los problemas que se derivan directamente de ello.

Si por hacinamiento entendemos la ausencia de criterios de separación y clasificación de la población penitenciaria, este es un problema generalizado en la red penitenciaria boliviana (“no se ha logrado generar un mecanismo ágil de clasificación, que permita que los reclusos puedan solicitar los derechos derivados de la permanencia en los distintos periodos del sistema progresivo de forma

inmediata” Pinto Quintanilla *Las cárceles en Bolivia*. 2004. 90). A pesar de que la Ley 2298 hace girar todo el régimen de los establecimientos en torno a la actividad clasificatoria (Art. 157) y otorga al Consejo Penitenciario del establecimiento (Art. 61) estas funciones, en la praxis tan solo hemos podido constatar la separación por sexos. En cambio otros criterios que atienden a la peligrosidad, la edad, la tipología criminal, la situación penal, etc. no son tenidos en cuenta.

Especialmente grave es el hacinamiento de los jóvenes con los adultos. La edad penal en Bolivia está establecida en los 16 años. Por lo tanto a la banda de edad comprendida entre los 16 y los 18 años se les aplica el Código Penal común. Los condenados van a los establecimientos penitenciarios de los adultos y durante la ejecución de la pena no encuentran por parte del sistema ningún tratamiento diferenciado que atienda a sus problemas específicos. El resultado es que los jóvenes sufren de una manera particularmente intensa las condiciones de su internamiento. Sus experiencias durante su estancia en la prisión son muy negativas de cara a la reincorporación a la sociedad. En la prisión son objeto de vejaciones de todo tipo, desde la sexual hasta la explotación laboral en manos de los adultos.

Sin clasificación no es posible planificar ningún programa de reinserción social de los condenados. Los beneficios que el legislador vincula con la evolución de los condenados dentro del sistema progresivo terminan pervirtiéndose, cuando no existe labor clasificatoria. Los criterios científicos de evaluación por medio de los cuales se incentivan las actitudes favorables a la futura incorporación pacífica del condenado a la sociedad y comunidad jurídica, se sustituyen por otros por medio de los cuales, lo que se promociona son los buenos reclusos, los que delatan y se enfrentan a los compañeros plegándose a los intereses de las autoridades del centro sean estos cuales sean, legales o ilegales.

La ausencia de clasificación igualmente obliga a la existencia de un exceso de medidas de seguridad, puesto que si en cualquier sección de un centro penitenciario están mezclados, sujetos conflictivos con un largo historial delictivo, con personalidad agresiva y antisocial, indisciplinados, con otros internos pacíficos, capaces de mantener una convivencia ordenada con el resto de reclusos, ello obliga a la dirección del penal a mantener las medidas de seguridad más rectas para los más conflictivos, perjudicando ello a los internos que por su comportamiento no requieren de medidas seguridad tan estrictas

### **6.3.- Los niños en prisión**

No es exagerado considerar el problema de la presencia de los niños en la prisión como uno de los más destacados y graves de los que en estos momentos sufren las prisiones bolivianas.

Mientras que en la mayoría de las legislaciones se tiende a reducir la edad hasta la que esta permitido que los hijos de los internos convivan con estos en la prisión durante el tiempo de ejecución de la pena, en Bolivia nos encontramos con una permisividad inexplicable. De acuerdo con el Art. 26 de la ley 2298, los hijos de los internos, menores de 6 años, pueden permanecer en los establecimientos penitenciarios siempre que el progenitor privado de libertad sea el que tenga la tutela del menor. Seis años es una edad suficiente como para que el niño tome conciencia de la situación que el mismo y sus padres están viviendo. El niño internado no solo sufre una fuerte estigmatización, sino que a la vista de la situación penitenciaria que viven sus padres termina trivializando la gravedad de esta. Pierde el miedo a la prisión y se prepara para ser un adulto delincuente, sin temor al castigo que ha internalizado como una forma de vida. Sus vivencias se reducen al patio de la cárcel. Hemos tenido ocasión de ser testigos de niños internados en celdas colectivas en donde no solo habita -en todos los sentidos- su padre, sino otros adultos extraños a él.

La situación de los niños en las prisiones es muy grave también por su frecuencia. “Al 31 de diciembre, señala Molina Céspedes, Director General de Régimen Penitenciario en el *Informe General sobre la realidad carcelaria de Bolivia*. 2006. Pág. 6, en todas las cárceles de Bolivia había más de 3000 niños. Solo en el penal de Palmasola, Santa Cruz, hay 1.300 niños. El número medio de niños en las cárceles es de 1.400, pero a finales de año por las vacaciones se triplica”.

La presencia de niños en las prisiones está estrechamente relacionada con la pobreza de la población penitenciaria. La ausencia de una política social del menor en el país da lugar a que al ingresar sus padres los niños no tengan otro lugar más seguro para estar que en el establecimiento penitenciario (“Junto con las personas privadas de libertad, sufren encierro en las cárceles del país niños y niñas, hijos de internos e internas que han debido hacer de la cárcel su hogar, con las consecuencias que ello implica: En los talleres de socialización de este documento los participantes han manifestado marcada preocupación por esta situación, planteándose el dicotómico problema de que si el Estado no se hace cargo de la atención integral y digna de los hijos menores de los internos, que no tienen otro referente que se haga cargo de ellos que no sea su progenitor preso, que es peor ¿encarcelar su niñez o la calle?”. Morales Vargas *“Política nacional integral para las personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios”*. Noviembre .2005).

No hemos tenido ocasión de ver en nuestra visita ningún centro penitenciario en los que se respete la obligación que establece el Art. 26 de que el niño internado lo sea en unas guarderías expresamente destinadas a ellos. Además la falta de alternativas en el exterior una vez que superan los seis años da lugar a que en ocasiones se permita la estancia en el interior de niños mayores de esa edad a pesar de estar prohibido por la Ley (“en ningún caso podrán

permanecer en los establecimientos penitenciarios niños mayores de esa edad” Art. 26).

#### **6.4.- La seguridad y la policía**

En Bolivia, como en otros países de la región, asume las competencias de vigilancia exterior e interior de los centros la Policía Nacional (Art. 49 Ley 2298). A nivel nacional, departamental y en los establecimientos existe una organización paralela a la civil con funciones de control y supervisión de seguridad. Aunque el legislador, en principio y a nivel nacional, les reserva competencias exclusivamente en el ámbito de la seguridad y del aseguramiento, a la postre son quienes ostentan mayor poder, debido a la relevancia que en todo el mundo de las prisiones se le da a las cuestiones relativas a la seguridad. No solo porque las exigencias de seguridad se terminan imponiendo a cualquier otra consideración, sino porque la seguridad está de tal manera presente en todas las cuestiones regimentales que son las autoridades policiales las que asumen las competencias y las que ostentan mayor capacidad de decisión en relación con las cuestiones más relevantes.

Pero debemos calificar el Art. 58 de la Ley 2298 de auténtica claudicación del poder civil frente al poder policial ya que en su virtud el nombramiento de Director de un centro penitenciario ha de recaer necesariamente en un miembro de la policía. De manera que el pretendido diseño nacional de dos poderes que confluyen: el civil dedicado a las cuestiones penitenciarias y el policial, dedicado a las cuestiones de seguridad, cuando nos referimos a nivel de centro desaparece y se erige como máxima autoridad la Policía Nacional.

Esta situación nos parece muy negativa para los intereses de los internos quienes se ven forzados a vivir un estado de excepción permanente. Su contacto con el exterior y la autoridad a la que deben dirigirse en las cuestiones más sobresalientes será siempre la policía. De esta forma los centros penitenciarios se

parecen más a una comisaría que a un establecimiento en los que se debe desarrollar programas de reinserción social. La policía ni sabe, ni tiene por qué saber sobre estos otros aspectos. La necesidad de contar con la Policía Nacional en estas funciones solo puede encontrar tres justificaciones, todas ellas flagrantemente inconstitucionales. La primera, la presunción de que un interno, por el solo hecho de estar privado de libertad, es un sujeto sospechoso que debe permanecer policialmente vigilado. La segunda, que las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado son las únicas capaces de disuadir a la población reclusa frente a cualquier reivindicación para conseguir que en las cárceles se cumplan los requisitos mínimos que establece la ley. La tercera que el único programa resocializador que se asume por parte del Estado es aquel que trasmite la idea de la repuesta represiva, abandonándose, en cambio, otros aspectos mucho más importantes como la capacitación profesional, la educación, la cultura o el tratamiento socio-terapéutico.

Por supuesto que la Administración no hace ni siquiera un esfuerzo para que los miembros de la Policía Nacional encargados de las cuestiones penitenciarias tengan una preparación específica que les transmita la idea general que sus funciones dentro de la prisión nada tienen que ver con las que aprendieron en la academia para su capacitación profesional.

#### **6.5.- La presencia de instituciones extrapenitenciarias**

Ni que decir tiene que la ausencia estatal en los establecimientos penitenciarios, se suple además de con una buena organización de los presos, con el apoyo de voluntarios desde el exterior. Son muchas las organizaciones voluntarias que trabajan al interior de los penales, en materia de educación, salud, infraestructura, etc. En el Penal de San Roque, Sucre, la Pastoral Penitenciaria está construyendo nuevas zonas que amplían las existentes.

Ante la falta de educadores, monitores, psicólogos, etc., algunas instituciones extrapenitenciarias como las universidades, han firmado convenios con el Ministerio de la Presidencia y ello ha permitido que determinados profesionales externos hayan podido acceder a los centros penitenciarios y poder llevar sus programas educativos y sus recursos tanto personales como materiales. Igualmente Asociaciones sin ánimo de lucro, organizan talleres sobre distintas áreas como el trabajo de la madera, porcelana, cobre, y cursos sobre electricidad, zapatería, etc.

No cabe la menor duda que la angustia que sufre la población penitenciaria por su encierro, debe o al menos debería ser tratada por un equipo de psicólogos en cada establecimiento penitenciario, pero la carencia de los mismos se ve suplida en parte por las alternativas que ofrece la religión, que en medio de una total desesperanza vital ofrecen respuestas a la situación de desamparo jurídico y de futuro incierto en el que se encuentran los internos. Distintas instituciones eclesiásticas pueblan los establecimientos penitenciarios.

#### **6.6.- El traslado de los internos**

De conformidad con la Ley 2298 (art. 37) y el Decreto Supremo 26715 de 26 de julio de 2002 (art. 45 y ss.) los penados podrán solicitar al juez de ejecución penal el cambio de centro penitenciario, por razones familiares, de salud o de inseguridad física, y la Administración penitenciaria podrá movilizar a los internos para la asistencia a diligencias judiciales, atención médica fuera del penal u otra situación que implique el desplazamiento del recluso de su centro a otro lugar. En cualquier caso todo traslado se efectuará con respeto a la dignidad e integridad física y mental del recluso y con garantía de su seguridad.

Sin embargo y pese a lo previsto por la norma, la falta de vehículos especiales para traslados de presos, hace imposible el mismo con las garantías exigidas y en no pocos casos, el recorrido se hace públicamente, sin discreción,

provocando la estigmatización del preso y sus familiares ante la sociedad civil (Conferencia Regional sobre la situación carcelaria en la Región Andina, pág. 40).

### **6.7.- Las corruptelas de la administración de justicia**

“Que se cumplan los plazos establecidos por la ley” es uno de las peticiones que más reiteran los internos de las prisiones de Bolivia, pero las autoridades judiciales bolivianas no se hacen eco de ello, sino que más bien permiten que la situación no sólo se mantenga sino se agrave más, incrementándose con ello las posibilidades de crecimiento de corrupción en los operadores de justicia.

Las dilaciones indebidas de la actuación judicial, afecta a la dignidad de la persona, pero aún más a la del privado de libertad. Mientras más se retrasa un procedimiento más habrá que “negociar” con todas las partes, es lo que se puede llamar una justicia mercantilizada, que se vende al mejor postor económico o político.

El incumplimiento de los plazos procesales se da en todas las instancias, desde el mismo momento de la detención hasta la puesta a disposición judicial y posterior internamiento en centro penitenciario por tiempo indeterminado. Toda esta cadena, debida a la falta de profesionalidad de los distintos operadores, genera una maraña de corruptela de la que es difícil escapar. Aquellas personas que tienen cierto poder económico, social o político se encuentran en una posición mucho más favorable para que se cumplan las previsiones legales.

La aplicación de algunas leyes, como la Ley 1008, especialmente agresivas con los derechos fundamentales de las personas, y por la que se encuentran privados de libertad el 50% de los presos bolivianos en estos momentos, genera cierta desconfianza en la población civil pero especialmente en la población privada de libertad. El celo con el que las autoridades, llevan a cabo sus actuaciones de lucha contra el narcotráfico cuestiona desde hace años la

integridad tanto de las autoridades policiales, fiscales, judiciales y de la abogacía, quienes en muchos casos pactan antes de entrar en juicio el fallo condenatorio, fuera de los cauces establecidos por la ley.

### **6.8.- Las tasas carcelarias ilegales**

La ausencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones en el interior de los establecimientos ha derivado en que los propios reclusos hayan tenido que organizarse para poder ir resolviendo los problemas que surgen en la vida diaria del penal, dando lugar a unos procesos comunitarios y organizativos de auto administración de los centros que ha supuesto el reconocimiento por parte del Estado. Así, la propia Ley 2298 de Ejecución Penal y Supervisión, en su artículo 12 expone que “La Administración penitenciaria respetará tanto la organización de los internos así como su representación democrática, como bases para estimular su responsabilidad en el marco de una convivencia solidaria”.

La forma de gestión y de organización en el interior de los penales, está ligada a la convivencia, a la relación familiar y a una cultura comunitaria, que además de ser una respuesta al hacinamiento bárbaro, responde a las raíces de la cultura boliviana basada en la reciprocidad y solidaridad.

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

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

Pero el acceso al espacio en el penal no es gratuito (en contraposición con lo establecido por la referida ley en su artículo 22), sino que es un privilegio, y se rige por las leyes del mercado. Conseguir una celda para compartir, en una zona segura y que tenga más o menos ocupación, va a depender de la capacidad económica del nuevo interno. Al llegar a la celda que le haya correspondido (conforme a lo que esté dispuesto a pagar) deberá inscribirse en una lista de control de la sección y asumir el compromiso ante el delegado seccional de abonar la celda lo antes posible. Este abono será reinvertido principalmente en la infraestructura de la sección.

Esta forma de acceder a un espacio en la prisión además de estar completamente fuera de lo establecido por la Ley 2298, constituye generalmente un importante negocio para los gobernadores y alcaides de los establecimientos penitenciarios, dado que de manera conjunta con los delegados de los internos actúan como agentes inmobiliarios.

### **6.9.- El estado sanitario e higiénico**

Pese a los nueve artículos que la Ley 2298 recoge sobre la asistencia médica y las atenciones que están obligados a cumplir dicho servicio durante las 24 horas del día, en la mayoría de los centros penitenciarios bolivianos, se vulnera el derecho a la salud, al no existir un Servicio de Salud o no cubrir, donde los hay, los mínimos necesarios de atención sanitaria. Más del 50% de las necesidades médicas son atendidas por un voluntariado exterior, sólo el 30% por

el Régimen Penitenciario y en muchos de los establecimientos penitenciarios son los propios presos los que se ven obligados a hacerse cargo del servicio médico (Pinto Quintanilla *Las cárceles en Bolivia*. 2004. 54). Concretamente en el Penal de San Pedro es absolutamente precario el espacio destinado a enfermería, el mismo es pequeño, sin aireación ni luz natural y la zona anexa donde existen unas ocho camas para los enfermos además de ser insuficiente para la población penitenciaria existente (cerca de 1.500 internos), desprende un hedor que hace imposible la supervivencia en el lugar.

Las Reglas Mínimas 22 a 26 para el Tratamiento de los Reclusos, señalan extensamente los equipos médicos con los que los establecimientos penitenciarios deben contar y los servicios que los mismos deben prestar, estableciendo que deberán trasladarse a los enfermos “cuyo estado requiera cuidados especiales, a establecimiento penitenciario especializados o a hospitales civiles”. Ello mucho dista de la realidad en la que se encuentran las prisiones bolivianas, en las que además de la ausencia de médicos estatales en los centros, cuando se requiere el traslado urgente de un preso a un hospital, se precisa tal trámite burocrático que en no pocos casos los presos ven agravada su enfermedad, llegando a la muerte en ocasiones. A ello hay que unir, que son los propios internos los que tienen que ocuparse del traslado y del pago de la gasolina, con la circunstancia añadida de que muchos hospitales no permiten el ingreso de los internos que no tienen recursos económicos, sin que el Estado intervenga para que no se produzcan tales situaciones.

Asimismo, las citadas reglas prescriben que los internos tan pronto como sea posible tras su ingreso deberán ser examinados por el médico a los efectos de poder determinar la existencia de algún tipo de enfermedad física o mental para poder tomar las medidas oportunas. En Bolivia sólo se practica algún tipo de reconocimiento a los que se consideran sospechosos de tener alguna enfermedad contagiosa, de lo contrario no se realiza revisión alguna y en los casos en los que

se detecta la enfermedad y ésta se encuentra en fase terminal, los presos permanecen en prisión y sin medicación a menos que desde el exterior alguna organización de voluntariado se ocupe del caso concreto.

Por lo que respecta a las condiciones de salubridad e higiene en las que deben vivir y trabajar los internos, tanto las ya reiterada Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Rs. 10 a 16), como la propia Ley 2298, señalan, el estado de higiene y salubridad en las que debe encontrarse los espacios en los que los internos tengan que vivir y trabajar, exigiéndose unas superficies mínimas, con ventilación, luz natural y alumbrado artificial, en donde se pueda leer y trabajar, con instalaciones sanitarias que aseguren que los reclusos puedan hacer uso de ellas de manera aseada y decente.

Ni que decir tiene que éstos son lo mínimos requeridos de los que hay que partir para tener un espacio donde vivir con cierta dignidad. Hemos podido constatar tras las visitas a los distintos centros penitenciarios que nada de ello se cumple en ninguno de ellos, si bien en unos establecimientos la situación es aún peor que en otros. El Penal de San Pedro en la Paz, o el de San Sebastián (hombres y mujeres) y San Antonio en Cochabamba, entre otros, no reúnen las mínimas exigencias requeridas.

#### **6.10.- La alimentación.**

La obligación de proporcionar una alimentación sana y equilibrada, con un valor nutritivo que permita mantener la salud y la fuerza de los privados de libertad, se encuentra recogida en la Ley 2298 (art. 27) y en las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos (R. 20). Dicha obligación se solventa por el Estado con la concesión diaria a cada preso del prediario, que consiste en facilitar 3.50 bolivianos (0.40 euros), para las tres comidas del día, desayuno, almuerzo y cena. Tal cantidad es abonada por el Estado mensualmente aunque no llega a todos los centros en su momento. Algunos centros han denunciado el retraso del

prediario de más de tres meses y en algunos casos hasta de un año, mientras tanto los presos y gracias a su propia organización consiguen no morir de hambre. Son los propios reclusos, como ocurre con otros servicios, los que organizan la cocina, de ahí que cada establecimiento penitenciario tenga sus propias normas de organización al respecto. En algunos centros como el de Palmasola en Santa Cruz, los delegados penitenciarios dan alimentos gratis a los que no tienen para pagarlo; en el de San Pedro de La Paz, algunos reclusos que no cuentan con recursos económicos a su ingreso al penal, dedican su tiempo durante los primeros meses a realizar tareas de cocina y limpieza para poder hacer frente a sus gastos de ingresos (Pinto Quintanilla *Las cárceles en Bolivia*. 2004. 102 y *Cárcel de San Pedro, radiografía de la injusticia*. 1993. 74). De una u otra forma podemos constatar que algo tan básico como la alimentación y de la que el Estado debiera hacerse cargo con absoluta responsabilidad, supone un signo de poder, de tal forma que al interior de los penales los que sólo comen “rancho” son los que no tienen absolutamente nada.

La preparación de los alimentos es inadecuada, el personal que se encuentra a cargo de su elaboración no es el idóneo, existiendo una mala manipulación de los alimentos que en muchos casos generan enfermedades gastrointestinales.

La falta de una alimentación equilibrada se intenta subsanar por parte de los familiares que desde el exterior y conforme a su capacidad económica les proporcionan una alimentación complementaria.

#### **6.11.- La “encarcelación” de los familiares**

Anteriormente hemos aludido a la sobrepoblación, como uno de los problemas más graves del sistema penitenciario boliviano, y es necesario hacer constar que dicho problema se agrava aún más, cuando en el interior de los penales encontramos no sólo a aquellas personas condenadas por sentencia o

con procedimientos pendientes, sino a los familiares que cada uno mantienen dentro del centro. A lo largo de las visitas penitenciarias llevadas a cabo hemos constatado que algunos de los internos tenían en su compañía a sus mujeres e hijos, mayores de seis años (edad máxima permitida por la ley 2298, art. 26). Ello implica por una parte, una injusta pérdida de libertad por parte de los familiares que acompañan al interno, con todo lo que ello conlleva, pero por otra parte, un injusto acotamiento de espacio, instalaciones, etc. para los internos que no tienen otra opción que estar al interior del penal.

Por otra parte, la libertad de la que gozan los familiares de entrar y salir del penal, supone un riesgo para la seguridad del centro y por lo tanto para la población penitenciaria, ya que en prisiones con tanto número de presos como Palmasola o San Pedro, el control de los objetos y materiales que pueden entrar y salir es casi nulo.

Si bien es cierto, que estar acompañado por los familiares elimina gran parte de las tensiones que pueden generarse al interior de los penales y que acarrear depresiones, agresividad, violencia, etc., no es menos cierto, que los internos que no tienen a sus familiares en el interior, además de sufrir discriminación respecto a los que se encuentran acompañados, ven reducido el espacio que tienen para vivir.

Por otra parte, el Estado sufraga los gastos de electricidad y agua consumida en los penales, y no parece normal que el Estado tenga que abonar los consumos realizados por los familiares de los internos.

### **6.12.- Los beneficios penitenciarios**

Del marco legal penal y penitenciario (Código penal, Ley 2298 y Decreto Supremo 26715) se desprenden un número importante de los llamados beneficios penitenciarios que alejan las penas impuestas por los tribunales de las que

finalmente resultan cumplidas. La Ley 2298 mantiene como beneficio penitenciario la redención por el trabajo con una proporción de dos días trabajados un día redimido (Art. 138). También en relación con este beneficio se reproducen los requisitos que impiden que puedan obtenerlo quienes han cometido delitos que no permiten el indulto o delitos de terrorismo, violación de menores o condenados a penas superiores a los quince años por delitos relacionados con la salud pública.

En algunos casos, como sucede con la redención de penas por el trabajo, el beneficio tiene un alcance muy significativo porque no solo permite adelantar los plazos para obtener otros beneficios que se encuentran asociados al tiempo de pena cumplido, sino que permite redimir pena, disminuyendo materialmente la duración de la pena impuesta por los tribunales.

Ciertamente, que ningún sistema penal moderno puede prescindir de cierto número de beneficios a través de los cuales incentivar conductas positivas desde la óptica de los fines preventivos, sin embargo, el abuso de estos beneficios comporta riesgos que deben de ser considerados. En primer lugar, la sociedad no entiende bien por qué razón dejan de cumplirse las penas, se trasmite un mensaje de relajación de la justicia y la consiguiente desconfianza en ella. En segundo lugar, los beneficios transmiten una sensación de inseguridad jurídica ya que el criterio de la gravedad del delito cometido es sustituido por otros más difusos como los de peligrosidad, pronóstico futuro de comportamiento, etc. Por otra parte, la competencia para decidir la duración material de la pena deja de estar en manos del juez, al que se le reconoce más objetividad, y se desplaza a los equipos técnicos de los establecimientos penitenciarios, los cuales están mas desprotegidos frente a las presiones del propio condenado con el que generalmente mantiene un contacto personal más estrecho. Por último, si la idea de justicia de un país en un determinado momento histórico puede prescindir de una tercera parte de la pena sin generar desconfianza social en ella, es que el Código penal castiga en exceso los delitos. Es más conveniente, entonces, reducir

las penas de los delitos en una tercera parte, en lugar de mantener la redención de penas por el trabajo.



## **7. PROPUESTAS PARA UN PROGRAMA DE POLITICA PENITENCIARIA DE URGENCIA**

### **7.1.- Introducción**

**7.1.1.-** Nos proponemos en este apartado de nuestro informe hacer unas propuestas concretas para tratar de solucionar o paliar algunos de los problemas más acuciantes que soporta el sistema penitenciario boliviano.

A la hora de redactar este apartado hemos sido muy conscientes de que en un país de las características de Bolivia las macro soluciones que representan la inversión de grandes sumas de dinero no pueden ser correctamente atendidas. Por ello, hemos dejado de lado los aspectos que hacen referencia a las mejoras de las infraestructuras y que son conocidos de todos. El propio legislador se encarga de señalar cuáles son las instalaciones mínimas con las que debe contar cualquier establecimiento penitenciario. También los textos internacionales suscritos por Bolivia como son las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas o el Pacto por los Derechos Humanos sirven de igual manera como referente para saber que cuestiones infraestructurales deben ser atendidas con carácter urgente para que las prisiones no sean centros de en donde se practiquen los tratos inhumanos y degradantes sobre los internos.

Con todo nos interesa dejar bien clara nuestra posición sobre dos cuestiones que hacen referencia a los problemas estructurales:

- En primer lugar queremos destacar que la solución a los problemas de sobre población que se plantean en algunos centros, pero que parece que de seguir el crecimiento de los condenados a prisión se va a convertir en un problema de mayor alcance, no deben de resolverse con una política de construcción de nuevos establecimientos. Más cárceles no garantiza un futuro con menos delitos, ni con menos inseguridad, ni con más desahogo, sino con más condenados a penas de prisión. Las cárceles se levantan para ser ocupadas y la experiencia demuestra que aquellos países que responden a la sobrepoblación con planes de construcción de nuevos centros al cabo de pocos años ven reproducido el mismo problema que trataron de resolver.
- En segundo lugar la geografía del país, y sus condiciones socio-económicas, hacen recomendable promocionar las prisiones de tamaño intermedio, es decir, prisiones previstas para una población en torno a los trescientos internos. Este tipo de establecimientos se adecua a las recomendaciones de las instituciones internacionales y también a las necesidades de Bolivia. Grandes centros como Palmasola, San Pedro o El Abra se han mostrado como extremadamente problemáticos. La debilidad de la Administración penitenciaria boliviana es incapaz de hacer con el control de estas cárceles e irremediablemente su debilidad es aprovechada por los grupos carcelarios que imponen su propia ley o por la policía que aplica unos criterios poco recomendables desde los intereses penitenciarios. A pesar de que su distribución regular por el país ofrece ventajas para garantizar la no erradicación de su hábitat social de los internos, las *carceletas* tampoco son viables, precisan de unos recursos de

los que no se dispone y la Administración no cubre sus necesidades más elementales de salubridad e higiene.

**7.1.2.-** Tal como señala la propia Ley 2298 en su artículo 9, los internos son sujetos de derechos, no excluidos de la sociedad, que podrán ejercer todos los derechos que no se vean afectados por la condena que deben cumplir, lo que exige a la actuación penitenciaria respetar la personalidad humana de los internos y los derechos e intereses de los mismos que no se vean afectados por la condena, debiendo dar un tratamiento igualitario a todos los reclusos con independencia de su raza, ideología, religión, condición social, etc.

Si pretendemos que un interno tras su puesta en libertad respete la ley que regula la vida en sociedad, ello sólo será posible si el trato recibido en el interior del penal ha sido digno y respetuoso con sus derechos. Si no es así el efecto producido es justo el contrario. El privado de libertad no considera necesario respetar ninguna norma social porque es lo que ha aprendido durante años de reclusión.

Es fundamental que la actividad penitenciaria se ejerza con absoluto respeto a la personalidad del interno y a los derechos e intereses legítimos del mismo sin ningún tipo de discriminación, debiendo la Administración penitenciaria velar por su vida, salud, integridad, con prohibición absoluta de sometimiento a cualquier tipo de maltrato o tortura, a que se preserve su dignidad e intimidad (salvo medidas exigidas para la convivencia ordenada en prisión), a que se le permita el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (compatibles con su condena), a un tratamiento penitenciario exitoso, a tener relaciones con el exterior (conforme a la ley), a un trabajo remunerado, a los beneficios penitenciarios, a formular peticiones y quejas ante las autoridades correspondientes con utilización de su derecho de defensa y algo muy importante,

a recibir información personal y actualizada de la situación procesal y penitenciaria en la que se encuentra.

**7.1.3.-** Es preciso hacer constar la importancia que tiene el diseño de una política penitenciaria que cumpla con la legalidad vigente, que sea respetuosa con los derechos fundamentales de los privados de Libertad. Si con la privación de libertad tras una condena se pretende, tal como señala el artículo 3 de la Ley 2298, "...la enmienda, readaptación y reinserción social del condenado a través de una cabal comprensión y respeto de la ley", tendrá el Estado, mediante su política penitenciaria, que cumplir con la legalidad vigente, pues de lo contrario difícilmente estará el Estado en condiciones de exigir de los reclusos una conducta diferente a la que le han enseñado en los largos años de privación de libertad.

La Ley de Ejecución de Penas y Supervisión señala en el artículo 2 que "Ninguna persona puede ser sometida a prisión, reclusión o detención preventiva en establecimientos penitenciarios, sino en virtud de mandamiento escrito emanado de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por causales previamente definidas por ley. Las únicas limitaciones a los derechos del interno son las emergentes de la condena y las previstas en esta ley; fuera de ellas no es aplicable ninguna otra limitación". En atención a este mandato, de origen constitucional, las autoridades penitenciarias, judiciales, fiscales, policiales, etc., están obligadas a actuar sólo bajo el imperio de la ley. Nadie deberá ser privado de libertad si no es por estricto mandato de la autoridad competente ajustado a las previsiones establecidas en la ley.

Son bien conocidas las cuatro clásicas garantías en las que el principio de legalidad despliega su eficacia: criminal (ninguna conducta podrá castigarse, si previamente no ha sido tipificada en la ley), penal (no puede imponerse pena diferente a la establecida para la infracción cometida), jurisdiccional (no hay pena sin juicio legal) y de ejecución (ninguna pena ni medida de seguridad se ejecutará

de manera distinta a la prescrita por la ley y los Reglamentos que la desarrollan). En base a lo expuesto, las autoridades penitenciarias deberán ajustar su actividad a las prescripciones señaladas por la ley (art. 16 Ley 2298).

El propio principio de legalidad obliga no sólo a que no se puede ir contra lo preceptuado por la ley (aspecto negativo), sino que obliga al Estado a cumplir lo que la ley prescribe (aspecto positivo), de tal forma que si por la misma se exige la existencia de unos servicios médicos mínimos, los mismos deben cumplirse, si se establece unos criterios de separación y clasificación, deben cumplirse, si la ejecución de las penas y medidas de seguridad deben estar sometidas a control judicial, debe llevarse a cabo el mismo.

## **7.2.- La lucha contra la sobrepoblación.**

Indudablemente el Estado Boliviano como cualquier Estado debe velar por la seguridad de sus habitantes y debe prevenir el delito, pero tal obligación estatal nunca podrá justificar el que haya miles de personas en condiciones inhumanas viviendo en reclusión. Que dicha situación no se produzca también es una responsabilidad ineludible del Estado, igual que la prevención del delito y la seguridad de sus ciudadanos.

Dicho esto consideramos que la lucha contra la sobrepoblación carcelaria podría girar en torno a tres ejes:

1. Aminorar la dependencia del sistema de justicia penal para solventar problemas sociales básicos, no utilizar por parte del ejecutivo y del legislativo, la prisión como primera reacción ante la delincuencia.
2. Utilización de medidas no penitenciarias, ante la comisión de un hecho delictivo. Es decir, utilizar medidas alternativas a la prisión, como podría ser el trabajo en beneficio de la comunidad, el pago de fianzas acordes con la capacidad económica del reo, presentaciones temporales ante la autoridad

judicial, el arresto de fin de semana, la libertad vigilada, obligación de asistir y participar en programas de tratamiento, etc.

3. Crear un cambio de cultura en los operadores jurídicos, tanto para que no consideren que la única alternativa ante la comisión de un delito es la reclusión de la persona en un establecimiento penitenciario, como para que sean conscientes de la importancia que tiene solicitar o dictar una resolución de privación de libertad y la necesidad de seguimiento y diligencia que ha de seguir un procedimiento en el que existe una persona presa, con respeto de los plazos marcados por la ley, en los casos de la prisión preventiva.

Para poder hacer girar estos tres ejes, se va a requerir una modificación del Código penal, que recoja medidas alternativas a la pena privativa de libertad, y una importante formación de los operadores de justicia.

Reiteramos que la única manera de afrontar con rigor la masificación de las prisiones es debilitando la pena de prisión, creando una nueva cultura en la que el espacio punitivo hegemónico que ocupa la pena privativa de libertad, en ocasiones casi de forma monopólica, ceda frente a otros modelos punitivos. Gran cantidad de delitos pueden ser castigados con penas menos rigurosas sin que por ello se debilite su efecto de prevención general. Esto vale especialmente para los delitos de escasa gravedad y para algunos jóvenes infractores.

### **7.3.- Reducción de los internos en prisión preventiva.**

Que más del 70% de la población penitenciaria boliviana se encuentren en situación de prisión preventiva, sin condena, es cuando menos alarmante y como decíamos, los poderes públicos deberán vigilar que nadie sea detenido y privado de libertad sin fundamento legal y el Estado deberá cuidar que se cumplan los

plazos legales máximos de prisión provisional, pues la superación de los mismos supone una limitación desproporcionada del derecho a la libertad.

Sólo tres causas deben valorarse para decretar la prisión preventiva y son por una parte, la reincidencia delictiva, ya que de no ingresar en prisión se corre el riesgo de que la persona continúe cometiendo los mismos hechos delictivos; por otra parte, la necesidad de preservar pruebas o de hallarlas, si no es posible ello con el sujeto en libertad; y por último, que exista el riesgo de que el reo vaya a eludir la acción de la justicia.

No obstante y pese a ello siempre que sea posible deben acordarse medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, como pueden ser el arresto domiciliario, las comparecencias semanales ante la autoridad judicial, la libertad vigilada, etc.

Simultáneamente a esta propuesta que hacemos, interesamos que a la mayor brevedad posible, se proceda a revisar los procedimientos de los presos preventivos que se encuentren en prisión por más de 18 meses si no se le ha dictado sentencia, o de 24 meses en caso de que haya recaído sentencia pero esta no sea firme (cosa juzgada), de conformidad con lo establecido en el artículo 239.3 del CPP.

Tras revisar tales expedientes será preciso examinar cada uno de los presos preventivos para saber qué delito se le imputa y comprobar en base a ello la pena privativa de libertad máxima a la que se le puede condenar y si supera la misma, decretar el cese de la detención preventiva (art. 239.2 del CPP).

Tales medidas se señalan con carácter urgente, pero como decimos, lo que sería preciso más a mediano y largo plazo es un cambio en los criterios que siguen tanto los fiscales para solicitar la detención preventiva, como los jueces de medidas cautelares para acordarlas, estudiando la posibilidad de disponer

medidas alternativas menos perjudiciales para la persona (“inocente” hasta que no se demuestre su culpabilidad art. 237 CPP) y ello en base a que debido a que no parece que a corto plazo pueda darse cumplimiento a la Ley en toda su amplitud, en cuanto al respeto de los derechos fundamentales de los privados de libertad, intentar que la vulneración de los mismos se produzca en los menos casos posibles.

Si de una y otra forma se consigue que la población penitenciaria preventiva se reduzca, los internos que se encuentran cumpliendo condena podrán gozar de más espacio para vivir, realizar talleres, estudiar, hacer deporte, asearse, etc., en definitiva para poder cumplir en la medida de lo posible con los fines de la pena establecidos por la Ley 2298, de lograr la enmienda, readaptación y reinserción social del condenado.

#### **7.4.- La separación y clasificación de los internos**

La ausencia total de criterios de separación y clasificación de la población penitenciaria, pese a las prescripciones realizadas al respecto por la Ley 2298 (arts. 157 y ss) y por el Decreto Supremo 26716 (arts. 92 y ss), conlleva una auténtica imposibilidad de planificación de cualquier programa tendente a la reinserción de los condenados en la sociedad.

Ante ello, se hace necesario un cambio paulatino en esta praxis y un acercamiento a los parámetros marcados por la normativa existente. Sin desconocer la dificultad existente tanto por la falta de medios materiales como personales existentes actualmente en el sistema penitenciario boliviano, vamos a interesar unas mínimas actuaciones básicas que deben ser imprescindibles para llevar a cabo el ingreso de una persona en un establecimiento penitenciario.

Con carácter previo al ingreso propiamente dicho, debe procederse a una separación de internos por razón de sexo, edad, antecedentes delictivos y (para

los penados) tratamiento a cumplir, intentando buscar la mayor homogeneidad de los grupos.

Una vez realizada esta separación, sería preciso realizar una inscripción en el libro de ingresos con reseña del nombre y apellidos del ingresado, una toma de huella dactilar y una fotografía, para hacer con ello un Documento de Identificación Interior que obligatoriamente deba portar el ingresado en todo momento. Una vez hecho esto se procedería a la apertura de un expediente personal donde se refleje la situación procesal y penitenciaria del ingresado que será custodiado en las Oficinas y se procedería a pasar a los distintos profesionales (médicos, psicólogos, trabajadores sociales, etc.) para que determinen el programa de tratamiento, el establecimiento penitenciario y el periodo de sistema progresivo que le corresponde al ingresado. Debiendo ser informado en todo momento el ingresado del grado en el que ha sido calificado (de observación y clasificación inicial, de readaptación social en un ambiente de confianza, de prueba, o de libertad condicional) y de los derechos y deberes que tiene como interno.

En la clasificación inicial deberán hacerse constar las distintas fechas en las que el interno podrá acceder a las salidas prolongadas, extramuros, libertad condicional, libertad definitiva, etc., con independencia que las mismas sean actualizadas si se modificase el tiempo de la pena a cumplir.

#### **7.5.- Límite de edad de los menores en prisión**

Como principio general para resolver los conflictos que surjan con los menores, la legislación debe incorporar el derecho del menor como prioritario frente al derecho de la maternidad o paternidad.

Hemos visto anteriormente que el artículo 26 de la Ley 2298, permite a los hijos de los internos menores de 6 años, permanecer con sus padres si estos

tienen su tutela, obligando al Estado a hacerse cargo de los mismos cuando superen esta edad.

Respecto al problema de los menores en prisión queremos proponer, por un lado, la necesidad de bajar la edad de seis años prevista en la Ley a la de tres, por considerar que a partir de esta edad el niño empieza a tomar conciencia de la situación que tanto los padres como él mismo están viviendo y puede sufrir una fuerte estigmatización además de trivializar lo que supone una vida privada de libertad. Y por otro lado, que por la Dirección del establecimiento penitenciario se estudie si la permanencia del menor en el establecimiento penitenciario no entraña riesgo para él, debiéndose notificar al Fiscal la decisión que se adopte al respecto.

La actividad penitenciaria deberá conseguir que el menor no sufra el más mínimo efecto de su obligada reclusión, ante la falta de centros especiales para estos menores se propone la posibilidad de construir, al menos en los establecimientos penitenciarios mas poblados, guarderías adyacentes a los penales para que los niños no vivan ni con sus padres en los centros penitenciarios, ni en la calle u orfanatos, programar actividades tanto formativas como lúdicas para lo que se deberán contar con zonas especiales de recreo, para conseguir una integración social del menor en la comunidad. Tales actividades deberán estar orientadas por un especialista en educación infantil.

La Administración tiene que asegurar que los padres que tienen consigo a los hijos menores dispongan de espacios propios y adecuados a las necesidades de éstos. Igualmente se debe evitar el contacto de los menores con el resto de la población penitenciaria en situaciones de actividades colectivas, traslados, etc.

Es fundamental que el Estado diseñe una política social del menor, que permita a los que alcancen la edad establecida por la ley, estar atendidos en un centro adecuado, con los cuidados y atenciones necesarios que precisan los

menores. Para la puesta en marcha de estos centros podría contarse en un principio con el apoyo de las organizaciones de voluntariados.

#### **7.6.- Incorporación de personal penitenciario específicamente capacitado.**

En el apartado anterior dedicado a los problemas detectados en el sistema penitenciario boliviano, hemos abordado los efectos negativos que para los reclusos conlleva el estar constantemente rodeados de agentes de la policía, viéndose forzados a vivir en un estado de excepción permanente.

Ante ello proponemos como una solución a este problema, el que a medio plazo la Policía vaya abandonando las funciones de control penitenciario al interior del penal y que su función sólo se reserve a la supervisión y control del perímetro de la prisión.

Las plazas que actualmente ocupan los agentes de la policía deben ser ocupadas por personal penitenciario capacitado para las funciones que deben desempeñar. No obstante, a corto y medio plazo y mientras pueda producirse ese intercambio de funciones, consideramos fundamental que la Policía reciba cursos de capacitación de tipo asistencial.

La Dirección General de Régimen Penitenciario, debe ser la encargada de seleccionar y formar al personal penitenciario, debiéndose crear un Centro de Estudios Penitenciarios, que forme a funcionarios especializados en la materia. Deben crearse Equipos Técnicos encargados de elaborar los estudios y las propuestas sobre la planificación del tratamiento de los penados, debiendo éstos estar formados por juristas, psicólogos, pedagogos, sociólogos, médicos, enfermeros, profesores, monitores de taller, educadores, trabajadores sociales y monitores socioculturales o deportivos, que tengan un conocimiento directo de las demandas de los internos y propongan a los superiores la adopción de medidas

necesarias para superar determinadas carencias, ayudando a los internos para su posterior reinserción en la sociedad.

El personal penitenciario, deberá recibir una formación inicial que podrá tener carácter selectivo, cuya finalidad será la de conseguir la formación técnica suficiente para el desarrollo de las tareas que tengan que llevar a cabo. Una formación de promoción profesional y capacitación. Y una formación permanente dedicada a la mejora de la cualificación profesional y de especialización penitenciaria.

### **7.7.- Registro y actuación de las instituciones extrapenitenciarias**

Hemos puesto anteriormente de manifiesto la importancia que en Bolivia tiene la actuación de las organizaciones voluntarias en el interior de los centros penitenciarios. No obstante y pese al buen hacer de tales organizaciones, es preciso que exista un control de las distintas instituciones extrapenitenciarias que trabajan al interior de los penales. Proponemos como medida urgente que se cree un registro de ONGs que trabajen en materia penitenciaria, en donde se recoja los objetivos de la misma, los recursos humanos con los que cuenta, los medios materiales que posee, etc.

Es urgente establecer unos mecanismos de control sobre la actividad que dichas organizaciones realizan en la prisión. La Administración debe crear un órgano colegiado de coordinación y planificación que sirva para el control y seguimiento de las actividades que dichas organizaciones realizan dentro de la prisión, pero también para planificación de las mismas con el objetivo de optimizar los recursos y evitar inútiles solapamientos.

Es necesario que la Administración penitenciaria, establezca los objetivos que deberán conseguirse con ayuda de organismos y agentes distintos de la Administración penitenciaria, especialmente de las organizaciones de voluntariado

e igualmente con carácter previo deberá la propia administración diseñar los marcos generales de actuación a medio plazo y la prioridad de cada uno de los objetivos marcados, a fin de garantizar que las actuaciones llevadas a cabo por las organizaciones sean las adecuadas (eficacia) y que la relación entre los recursos utilizados por los actores implicados y los resultados obtenidos, sea la más idónea (eficiencia).

### **7.8.- Mejora en el traslado de los internos**

La propia normativa penitenciaria prescribe que los traslados de los presos se efectuarán con respeto a la dignidad e integridad física y mental del recluso y con garantía de su seguridad. Habiendo observado la deficiencia de los automóviles que se destinan al traslado de los presos, consideramos que es esencial que la Administración provea a los distintos centros penitenciarios de vehículos adecuados que trasladen con garantía de seguridad a los reclusos.

La experiencia internacional es muy positiva en el desarrollo de los traslados en régimen de autocontrol, en los que el propio interno se traslada sin vigilancia de un centro a otro. El régimen de autocontrol es recomendable para presos con condenas cortas o que se encuentran en la última fase de cumplimiento. No sólo economiza los traslados, sino que transmite al interno la idea de confianza.

Respecto al traslado de madres o padres que convivan con hijos menores dentro del establecimiento penitenciario, deberá evitarse que los menores acompañen a sus padres en el mismo debiendo encargarse familiares que se encuentren en el exterior, y en caso de que ello no sea posible deberá utilizarse vehículos idóneos.

### **7.9.- La lucha contra la corrupción en la Administración de Justicia**

Luchar contra la corrupción en general, implica un cambio cultural, un cambio de mentalidad, de no ver con naturalidad determinados comportamientos que son contrarios a ley. Para iniciar el camino hacia el cambio es básico la educación, la formación y la capacitación. Para poner fin a los casos de corruptelas en la administración de justicia se hace preciso contar con un cuerpo de policías profesionales bien remunerados, con una carrera judicial y fiscal basada en los principios de méritos y capacidad y caracterizada por la independencia, la inamovilidad, la responsabilidad y la sumisión al impero de la ley, con un cuerpo de abogados con unos principios éticos y morales fuertes, que les impidan echar mano de estrategias poco deseables.

Para ello proponemos que a corto y medio plazo, se programen cursos de formación y capacitación a policías, jueces, abogados y fiscales, aprovechando los trabajos que en este campo están llevando a cabo las cooperaciones internacionales, como la española (AECI), la alemana (GTZ), o la estadounidense (USAID).

Así mismo se propone, la necesidad de que tanto en los Colegios de Abogados, en el Consejo de la Judicatura, en la Fiscalía General del Estado y en los distintos Cuerpos de la Policía, existan unidades de régimen disciplinario que realicen un control directo sobre los casos de corrupción de su personal en el ámbito penal y penitenciario, debiendo tales unidades establecer en su reglamentación de funcionamiento la realización de visitas que permitan conocer el servicio que su personal presta en el ámbito penal y penitenciario.

#### **7.10.- La judicialización penitenciaria**

Como consecuencia irrenunciable del sometimiento al imperio de la ley establecido en el principio de legalidad, es preciso un control judicial de la actividad penitenciaria. No podemos considerar suficiente que exista un cuerpo administrativo (policial), que controle sólo la convivencia ordenada dentro del

penal. Es preciso la existencia de un control judicial que supervise la actuación de los responsables de los establecimientos penitenciarios y asegure el tratamiento igualitario de cada interno como exige la ley.

Pese a que la Ley 2298 crea los Jueces de Ejecución Penal (antes llamados de Vigilancia), con el objeto, de “controlar la Ejecución de la Penas y Medidas de Seguridad,..., el cumplimiento de la Suspensión Condicional del Proceso y la Pena, y la ejecución de las Medidas Cautelares de carácter personal” (DT5ª Ley 2298, que modifica el art. 163 de la Ley de Organización Judicial), es preciso decir, que las competencias que la ley concede a los mismos (art. 19 Ley 2298), no implican la existencia de un control jurisdiccional efectivo de la actividad penitenciaria<sup>1</sup>.

Ante ello consideramos necesario, por una parte la existencia de una normativa que regule, tanto el número de jueces de ejecución penal que deben crearse para poder mantener un real control jurisdiccional de la actividad penitenciaria, como las competencias que deben ser atribuidas a los mismos, y por otra, la exigencia del cumplimiento de tales competencias por parte de dichos juzgados y por igual en todos los establecimientos penitenciarios.

Proponemos como competencias que deben ser atribuidas a los juzgados de ejecución penal, además de las ya enumeradas en el artículo 19 de la Ley 2298, las siguientes:

- Adoptar las decisiones precisas para poder ejecutar las penas privativas de libertad.

---

<sup>1</sup> De lo que hemos podido detectar tras las entrevistas y talleres realizados para la elaboración del presente documento, hemos observado, que salvo en casos muy excepcionales (Cochabamba), los jueces de ejecución no realizan prácticamente visitas a los penales y cuando lo hacen, se limitan a recoger las quejas que los internos le refieren, pero sin tener una entrevistas con los mismos y sin que se investigue si los hechos que provocan las quejas son reales y tomar medidas que aseguren que tales hechos no se vuelvan a repetir.

- Aprobar las propuestas que formulen los centros penitenciarios sobre los beneficios penitenciarios que acorten la condena.
- Aprobar las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días.
- Resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias.
- Resolver los recursos que se formulen frente a las resoluciones de clasificación inicial y posterior progresión de grados por el Consejo Penitenciario.
- Realizar visitas penitenciarias que permitan un control directo de la observancia de los derechos y garantías de los privados de libertad y dictaminar lo que proceda sobre las peticiones o quejas formuladas por los reclusos en relación con los mismos.

Asimismo consideramos importante excluir de las competencias de los Juzgados de Ejecución Penal, el control de las comparecencias *apud acta* impuestas a los imputados de una causa, que se encuentran en libertad provisional en espera de ser enjuiciados, puesto que si ante el incumplimiento de tales comparecencias los juzgados de ejecución no toman medida alguna respecto al imputado sino que se limitan a comunicar al juzgado o tribunal competente su incomparecencia para que éstos actúen, tanto más coherente resulta que el control de las citadas comparecencias lo ostenten quienes deben actuar contra el imputado, que es el juzgado o tribunal que está conociendo de la causa. Así mismo, tal función atribuida a los juzgados de ejecución no es técnicamente apropiada teniendo en cuenta que viene referida al control de presentaciones

---

periódicas de quienes no se encuentran privados de libertad, sino que disfrutan de ella hasta la celebración del juicio e imposición de una condena.

Es también importante que los jueces de ejecución penal actúen de oficio y no a instancia de parte, así como que favorezcan toda la eliminación posible de los obstáculos procesales, para un buen desempeño de sus funciones.

#### **7.11.- Medidas sanitaria y de higiene**

Es perentorio el apoyo estatal a todos los centros penitenciarios, pero especialmente a los más sobre poblados, para asegurar una mejora de las condiciones sanitarias e higiénicas de los internos de estos establecimientos. La Administración penitenciaria tiene la obligación de atender bien con recursos propios o concertados las necesidades sanitarias de la población reclusa.

Proponemos por considerarlo elemental, que la Administración penitenciaria formalice convenios de colaboración con la Administración Sanitaria Civil, para definir criterios generales de coordinación, protocolos y procedimientos de actuación, así como el sistema de financiamiento que se seguirá en el caso de atención médica de un interno en un Hospital.<sup>2</sup>

El derecho que los internos tienden a que la Administración vele por su salud, se traduce en el compromiso de ésta a poner a disposición de aquél durante todo el tiempo que dure su internamiento, un servicio médico y unas instalaciones de enfermería capaz de atender las promesas asistenciales.

Dentro de este derecho a la salud, debe obligarse a la Administración a desarrollar programas específicos de lucha contra las enfermedades contagiosas y de deshabituación de drogas. También se deben cubrir las necesidades sanitarias

---

<sup>2</sup> Y evitar con ello los problemas de rechazos a los internamientos de los reclusos en los hospitales.

que cada centro necesite por su ubicación geográfica o por sus características arquitectónicas.

Se puede prever que con fondos de la Administración penitenciaria en algunos hospitales se adecuen instalaciones que permitan cubrir las necesidades asistenciales y de seguridad que requiere la población reclusa.

La atención sanitaria debe tener un carácter integral y debe orientarse tanto a la prevención como a la curación, y podrá ser Primaria, que será atendida por el equipo sanitario de la prisión, y Especializada, que se llevará a cabo en los hospitales concertados.

Todo recluso tras su entrada en prisión debe ser reconocido por un médico y deberá serle abierta una historia clínica, a fin de evitar que se produzcan contagios de enfermedades infectocontagiosas, tan frecuentes en espacios cerrados y sobre poblados como son las prisiones y tan habituales en los reclusos cuyo estado de salud es precario. Esta revisión médica es una garantía tanto para el recluso como para la población penitenciaria y funcional.

La mejora de la salud en los centros penitenciarios puede obtenerse con unas normas de limpieza e higiene en el interior del penal, aunque tanto la sobrepoblación como las pésimas condiciones en las que se encuentran las instalaciones sanitarias de los penales no ayudan mucho a que se den unas condiciones óptimas de higiene.

Una reducción de la población penitenciaria a la que puede llegarse tras la disminución de los internos preventivos, facilitará el apoyo a la mejora de las condiciones higiénicas y sanitarias de los internos, al tener más espacio para dormir y asearse.

La dificultad económica del país y particularmente la de la Dirección General de Régimen Penitenciario, no permite a corto plazo la edificación de

nuevos penales, por lo que mientras no haya nuevas edificaciones proponemos el traslado de algunos de los presos que se encuentren en los centros más poblados a otros que no lo estén como es el caso de “El Abra” en Cochabamba y “Chonchocoro” en La Paz. De igual forma los nuevos presos tanto preventivos como condenados por delitos con penas altas deben ser directamente internados en estos centros.

### **7.12.- Mejoras en la alimentación**

La alimentación es una de las cuestiones más vitales para cualquier persona pero mucho más para las privadas de libertad. Es por ello que a la misma hay que darle una atención especial, no permitiendo improvisaciones o arbitrariedades, ya que en ocasiones, ello provoca la excusa perfecta para producir ciertos desórdenes y conflictos entre la población penitenciaria. Por lo tanto una buena alimentación además de asegurar la salud de los internos, propicia la existencia de un clima relajado tendente a la adaptación.

Ante ello proponemos que sean los propios centros penitenciarios con fondos de la Dirección General Penitenciaria, los que proporcionen directamente y no mediante el correspondiente prediario, a los internos una alimentación convenientemente preparada, con las suficientes calorías y variedad como para que todos los reclusos puedan quedar satisfechos con la misma. Con un cumplimiento de normas de higiene alimentaria que evite la aparición de brotes de toxiinfección alimentaria. Ello evitaría, por un lado, la entrada de productos perecederos sin control a los penales, que en no pocos casos generan focos de infecciones, y por otro lado, la discriminación entre los internos con más o menos recursos económicos.

Ni que decir tiene que los centros al proporcionar los alimentos deben tener en cuenta las convicciones religiosas, filosóficas, culturales y étnicas de cada interno.

### **7.13.- La “excarcelación” de los familiares**

Por las razones que hemos expuesto en el epígrafe “encarcelación” de los familiares, consideramos necesario que por la Dirección General de Régimen Penitenciario se emita instrucciones de prohibición de permanencia de los familiares al interior de los penales, debiéndose para ello a corto plazo, no permitir que los nuevos internos puedan ingresar en unión de sus familias, y haciendo desaparecer paulatinamente, esta práctica, que no tiene respaldo normativo alguno.

Esta decisión debe acompañarse de la promoción de las visitas procedentes del exterior en espacios adecuados de acuerdo con la naturaleza de la misma (visitas íntimas, familiares, profesionales, etc.)

### **7.14.- La rehabilitación de la red de establecimientos**

En la mayoría de los centros visitados, Palmasola, San Pedro, San Sebastián (hombres y mujeres), San Antonio y San Roque, se ha detectado el mal estado en el que se encuentran los mismos y la necesidad en alguno de los casos de cerrarlos o al menos de rehabilitarlos.

La construcción de nuevos establecimientos penitenciarios con todas las instalaciones necesarias sería lo deseable y óptimo, pero somos conscientes de la realidad económica boliviana y más en concreto, de los recursos económicos de la DGRP y es por ello que, mientras no se obtenga fondos para la construcción de nuevos centros, será preciso rehabilitar los existentes.

Sin lugar a dudas una reducción de la población penitenciaria, facilitará la tarea de rehabilitación, y una mejor reubicación de los reclusos que se encuentren en centros sobre poblados, por lo que insistimos de nuevo en la importancia que tendrá la reducción de la población reclusa preventiva, para contar con nuevos espacios y asegurar con ello que los reclusos penados puedan seguir un

tratamiento idóneo que les permita una mejor reinserción en la sociedad al cumplir su condena.

Aprovechamos este punto para proponer que dado que un gran número de la población penitenciaria lo está por delitos de la Ley 1008, sería interesante utilizar los bienes muebles e inmuebles incautados a los narcotraficantes condenados, para la mejora del sistema penitenciario.

El centro penitenciario de pequeñas dimensiones –carceletas- es una solución adecuada a las características geográficas del país y asegura que los internos no sean alejados de su entorno familiar y social, sin embargo, hay que asegurar que las carceletas ofrezcan a los internos unas instalaciones básicas de acuerdo con la ley. En las carceletas debe acentuarse el principio de autogestión para abaratar costes y asegurar su existencia.

#### **7.15.- Favorecer el trabajo penitenciario y la formación**

Proponemos que en los centros penitenciarios se establezca un sistema de evaluación continuada de los internos por la participación en actividades de trabajo y formación, que le incentive para obtener determinados beneficios penitenciarios y recompensas.

Las actividades podrían clasificarse en dos niveles: - prioritarias, dirigidas a paliar las carencias del interno, (analfabetismos, problemas de alcoholismo, conductas sexuales desviadas, etc.) y – complementarias, que no están relacionadas con la etiología delictiva del sujeto.

Se deberá crear una unidad de valoración de tales actividades que será la encargada de recoger en el expediente del recluso todos los aspectos relativos a la actividad desarrollada, de tal forma que tanto a la hora de la clasificación, de paso de un período a otro, como de posibles recompensas o beneficios penitenciarios sean tenidas en cuenta.

En cada establecimiento debe existir un catálogo de actividades disponibles que podrán ser clasificadas en: Formativas, Culturales, Deportivas, Laborales, Terapéuticas y Asistenciales y que deberán estar al alcance de cada una de las secciones o módulos de cada penal.

Sin lugar a dudas la implicación del interno en las actividades ofrecidas por el centro, va a ser un indicador importante del compromiso del interno en el proyecto de reinserción social y laboral.

Mediante beneficios fiscales e incentivos económicos se debe poner en marcha un programa laboral en los centros penitenciarios en el que las empresas privadas encuentren alicientes para intervenir creando centros de trabajo. Por su parte, la Administración debe además incentivar la salida al mercado de los artículos fabricados en prisión convirtiéndose en clientes obligados de los mismos en sectores como papelería, calzado, etc.

En cuanto a la formación se hace preciso, la firma de convenio con centros educativos, tanto de educación primaria, secundaria, universitaria y de formación profesional, con cuerpos de profesores y monitores voluntarios en un primer momento, y por personal contratado posteriormente.

#### **7.16.- Reformulación de los beneficios penitenciarios**

El riesgo de que el cumplimiento efectivo de la pena quede en manos de los equipos técnicos de los centros<sup>3</sup>, en lugar del juez, hace aconsejable, que en lugar de aminorar la pena de privación de libertad con los beneficios

---

<sup>3</sup> No son pocas las veces que los jueces de ejecución han rechazado la documentación acreditativa del tiempo trabajado o de estudio realizado por el condenado, certificada por las Juntas de Trabajo, por considerar que la misma no es ajustada a la realidad, al haberse certificado más de 8 horas de trabajo o estudio al día, o incluso haberse certificado horas de trabajo o estudio con anterioridad a que el penado hubiese iniciado el cumplimiento de su condena. Ello pone de relieve la falta de control real de las citadas jornadas de redención o el interés por parte de algunos miembros de la Junta de Trabajo de firmar más jornadas de redención que las que realmente corresponden.

penitenciarios, se disminuya ésta por ley, por lo que proponemos que a medio o largo plazo, se proceda a una modificación del Código penal que reduzca tanto la duración de las penas privativas de libertad, como elimine la redención de las penas por el trabajo o estudio. Las actividades laborales y formativas, deberán retribuirse con un salario y con la entrega de diplomas o titulaciones y no con un acortamiento de la vida en reclusión.

Con ello no pretendemos eliminar los beneficios penitenciarios, que consideramos son un incentivo fundamental para obtener conductas positivas desde el punto de vista de los fines preventivos, pero no debe abusarse de los mismos y por ello consideramos importante realizar una reformulación de éstos.

Podemos considerar como beneficios penitenciarios, el adelantamiento de la libertad condicional y el indulto penitenciario, a los que se puede llegar cuando: - el penado realiza actividades laborales o formativas, encaminadas hacia su reinserción social, - el interno tiene buena conducta, - evoluciona positivamente en el proceso de reinserción y - está próximo al cumplimiento de las 2/3 partes de la condena, con las exclusiones previamente establecidas por ley.

#### **7.17.- Desarrollar la transparencia, la concertación y la responsabilización.**

La Administración penitenciaria debe asumir un compromiso que se encuentra en la base de todos los servicios públicos que presta un Estado democrático. La función penitenciaria tiene que ejercerse con absoluta transparencia, procurando que lo que sucede dentro de las prisiones pueda ser observado por los ojos críticos de la opinión pública.

Para alcanzar esta transparencia es necesario redefinir las relaciones de la prisión con los medios de comunicación. La posibilidad de que los periodistas visiten las prisiones debería convertirse en un principio inspirador del sistema

penitenciario. Solo estrictas razones de seguridad y de preservación de la intimidad de los internos pueden limitar el ejercicio de esa función.



**1. Textos Legales.**

1.1. Código penal (extracto de los artículos referidos al sistema de penas).

1.2. Ley Nº 2298. Ley de 20 de diciembre de 2001 de Ejecución penal y supervisión.

1.3. Decreto Supremo 26715 de 26 de julio de 2002.

2. Agenda de reuniones y visitas

3. Documento preparatorio de los Talleres

4. Reportaje fotográfico.

5. Reportaje fílmico de los talleres realizados en los centros penitenciarios de Palmáosla (Santa Cruz), San Pedro (La Paz), El Abra (Cochabamba) y Sucre.

6. Banda sonora de los talleres realizados en los centros penitenciarios de Palmasola (Santa Cruz), San Pedro (La Paz), El Abra (Cochabamba) y Sucre.

---

<sup>4</sup> Toda la documentación referenciada podrá consultarse en la Web: [www.interiuris.org](http://www.interiuris.org)