COALICIÓN CIUDADANA CONTRA LA TORTURA

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Plataforma Ciudadana por el acceso a la justicia y los Derechos Humanos

PROPUESTA SOBRE LA SITUACIÓN PENITENCIARIA EN BOLIVIA

Marzo de 2025

Las cárceles llevan décadas arrastrando problemas de hacinamiento, en gran parte debido al uso indebido de la detención preventiva por el sistema judicial, precaria infraestructura, deficiencias en los servicios para garantizar derechos como alimentación, salud, educación, trabajo, agua y otros, además de problemas de violencia a causa de las deficiencias en la seguridad, autogobierno y corrupción. Todo lo mencionado imposibilita que las cárceles cumplan su mandato constitucional, la reinserción social. En las condiciones actuales, es prioritario trabajar para atender las emergencias del sistema penitenciario, pues de acuerdo a palabras del Comisionado José Luis Caballero "hay una crisis casi de carácter humanitario en las cárceles de Bolivia"[1]. Sin embargo, aun cuando las emergencias cotidianas requieren atención inmediata, paralelamente se debe hacer un esfuerzo para compatibilizar la gestión de la emergencia cotidiana y la gestión de las transformaciones estando conscientes de los recursos humanos y materiales limitados.

La Defensoría del Pueblo, a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, y las organizaciones de sociedad civil que adscriben el presente documento, están conscientes de que los problemas citados no se resolverán en el corto plazo, sin embargo, están también convencidas que es posible asumir medidas que eviten la constante afectación a los derechos humanos, y por ello propone que el abordaje a la problemática penitenciaria requiere dos tipos de ***estrategia***, la primera que atienda la ***emergencia*** cotidiana y la segunda que proponga medidas para ***cambios estructurales***, ambas considerando medidas concretas desde el ***ingreso*** de una persona a un centro penitenciario, durante su ***estadía***, hasta su ***salida*** y reinserción a la sociedad.

En los siguientes puntos, desarrollaremos brevemente las propuestas que están basadas en la normativa nacional y estándares internacionales, y son puestas a consideración de las instancias competentes para entablar un diálogo constructivo sobre las medidas factibles para lograr cambios para mejor en las cárceles de nuestro país.

A. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD

La población privada de libertad aumenta todos los años de manera preocupante:

Cuadro No. 1
Crecimiento de la población penitenciaria a nivel nacional

Gestión	2020	2021	2022	2023	2024
Total PPL	17305	18703	24824	28838	32035

* Fuente: DGRP a diciembre de 2024

[1] Palabras del comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, José Luis Caballero, en marzo de 2024. Ver: https://erbol.com.bo/nacional/comisionado-de-la-cidh-%E2%80%98hay-una-crisis-casi-de-car%C3%A1cter-humanitario-en-las-c%C3%A1rceles-de

De acuerdo a los datos presentados por la DGRP, la gestión 2020 cerró con 17.305 personas privadas de libertad a nivel nacional y en la gestión 2024 la situación por demás preocupante habría casi duplicado esta cifra llegando a tener 32.035 personas privadas de libertad en todas las cárceles de Bolivia. Este crecimiento de la población penitenciaria está íntimamente relacionado a:

- Hacinamiento
- Uso excesivo de la detención preventiva
- Falta de separación y clasificación de las personas privadas de libertad
- Imposibilidad de ejecutar programas adecuados de reinserción social.

Evidentemente, la solución a estos problemas no solo cae en manos de régimen penitenciario, el contar con una política de persecución penal estratégica o una política pública de reducción de inseguridad ciudadana y el delito, sino que también pasa por un cambio en la administración de la justicia penal, considerando prácticas como la detención preventiva como medida recurrente, aspecto que ha sido evidenciado y cuestionado por organismos internacionales siendo en este sentido que el 58,71% de las personas privadas de libertad se encuentran en las cárceles con detención preventiva, vulnerando el principio de presunción de inocencia y superando incluso máximos legales permitidos.

Lo anterior, nos lleva a recomendar algunas medidas que aporten a la reflexión del sistema penitenciario en Bolivia clasificadas como medidas de emergencia o cambios estructurales:

1. La aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad (CAMBIO ESTRUCTURAL)

a) Al Órgano Judicial, recordar la importancia de los estándares internacionales y las recomendaciones de organismos internacionales al Estado Plurinacional de Bolivia para la aplicación de un enfoque diferenciado en el juzgamiento de grupos vulnerables[2] y limitar el uso de la detención preventiva[3]. Se exhorta considerar las medidas pertinentes para recordar a los impartidores de justicia la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad establecidas en la norma nacional.[4]

[2] Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022.

[3] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Cohesión Social: el desafío para la consolidación de la Democracia en Bolivia (2024). También considerar que la Ley N° 2298 de 20 de diciembre de 2001, en su artículo 83 establece que el Director del establecimiento está facultado para rechazar el ingreso excedente de internos a un centro penitenciario que haya excedido su capacidad.

[4] Considerar casos personas en detención preventiva por un tiempo superior a 3 años en todos los delitos que el Código Penal no establezca como delito sin derecho a indulto, excluyendo a reincidentes y graves violaciones a derechos humanos, sin vigilancia o con vigilancia intermitente de la Policía Boliviana en lugar de la asignación de custodios las 24 horas, conforme al Art. 240 num. 1 del CPP; además de grupos de personas privadas de libertad vulnerables como enfermos terminales, mujeres con hijos viviendo al interior cárcel en aplicación del interés superior del niño, embarazadas, personas de edad avanzada.

Es importante ampliar la discusión hacia aspectos normativos: discutir la Ley 1008 y las reformas y contrarreformas relacionadas con la detención preventiva, dado que constituyen el segundo grupo de delitos con mayor número de personas privadas de libertad, especialmente considerando el perfil de los detenidos en Bolivia. Para los casos por pequeñas cantidades y consumo de sustancias, ancianos y personas con enfermedades mentales es necesario ver soluciones alternativas a la privación de libertad. Es abundante la jurisprudencia internacional sobre la excepcionalidad de la detención preventiva, y en nuestro país es importante poner a consideración la reforma procesal penal pendiente que el Estado se comprometió realizar para combatir entre otras cosas la retardación de justicia.

b) A la Asamblea Legislativa Plurinacional, reponer y aprobar el Proyecto de Ley N° 358/22-23 para el uso de dispositivo electrónico de vigilancia ampliando su cobertura a todos los delitos que el Código Penal no establezca como delito sin derecho a indulto, excluyendo a graves violaciones a derechos humanos.[5]

2. Medidas paliativas (MEDIDAS DE EMERGENCIA)

a) A la Asamblea Legislativa Plurinacional, aprobar el Decreto Presidencial de Amnistía e Indulto presentado por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco de las recomendaciones internacionales[6].

b) A la Fiscalía General del Estado, Tribunal Supremo de Justicia, Servicio Plurinacional de Defensa Pública y Dirección General de Régimen Penitenciario considerar la realización de jornadas de descongestionamiento una vez por trimestre, cuidando que no se limite a la aplicación del procedimiento abreviado y considerando medidas sustitutivas a la detención preventiva y la aplicación de beneficios penitenciarios.

c) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, se impulsa a suscribir convenios con el Órgano Judicial y la Defensoría del Pueblo así como instancias de sociedad civil para apoyar el monitoreo de la detención preventiva registrado en el Sistema ED4 de Régimen Penitenciario para facilitar la identificación de casos de prolongación de la detención preventiva más allá de los plazos establecidos por ley.

3. Separación y clasificación de personas privadas de libertad (CAMBIO ESTRUCTURAL)

a) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, activar las políticas o cualquier otra medida idónea encaminada al cumplimiento del artículo 74 parágrafo I de la Constitución

[5] Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de Libertad (Reglas de Tokio), establece los principios básicos para promover la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad.

[6] Informe GIEI-Bolivia por los hechos de 2019, establece la no procedencia de amnistías en casos de graves vulneraciones a los derechos humanos.

Política del Estado que manda: *"Es responsabilidad del Estado la reinserción social de las personas privadas de libertad, velar por el respeto de sus derechos, y su retención y custodia en un ambiente adecuado, de acuerdo a la clasificación, naturaleza y gravedad del delito, así como la edad y el sexo de las personas retenidas"*. Existe una necesidad de reorganización de los espacios en los centros penitenciarios para garantizar seguridad y posibilitar la ejecución de programas de reinserción social.[7]

b) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, garantizar la clasificación de todas las personas privadas de libertad a través de los Consejos Penitenciarios en cumplimiento del artículo 62 de la Ley N° 2298 de 20 de diciembre de 2001.

c) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, implementar programas especiales para poblaciones en situación de vulnerabilidad como ser personas con problemas de salud mental, adicciones, (salud mental, adicciones, adultos mayores, etc.)

B. SERVICIOS ESTATALES DEFICIENTES

El aumento de la cantidad de personas privadas de libertad genera problemas para garantizar derechos básicos durante la estadía en el centro penitenciario, como:

- Infraestructura precaria y falta de espacios suficientes para alojamiento
- Deficiente alimentación (falta de recursos para el pago de prediarios)
- Falta de oferta educativa y de trabajo
- Obstáculos en el acceso a la salud

Se recomienda:

1. Construcción y ampliación de infraestructura (EMERGENCIA)

a) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, aplicar el Decreto Supremo N° 5251 de 16 de octubre de 2024 para realizar la construcciones y ampliaciones de infraestructura mejorar las condiciones de habitabilidad, educativa y productiva, recurriendo a mano de obra de las mismas personas privadas de libertad que de manera voluntaria quieran acceder a este tipo de proyectos de infraestructura.

Estos proyectos de infraestructura permitirán abaratar costos que cubrirán el material de construcción y la supervisión de obra, y contribuirán a liberar la presión de sobrepoblación carcelaria, sin embargo, no es una medida sostenible puesto que existe un consenso a nivel mundial de que la construcción de nuevas cárceles no es la solución

[7] Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), en su regla 11, indica que debe separarse por categorías a los privados de libertad en establecimientos diferentes o en pabellones diferentes.

(cárcel nueva, cárcel que se llena) y por ello se debe trabajar paralelamente en un cambio del sistema judicial y penitenciarios enfocado en medidas alternativas a la privación de libertad y reinserción social.

2. Prediarios y derecho a la alimentación

a) A los Gobiernos Autónomos Departamentales tomar medidas urgentes para evitar retrasos en el pago de prediarios para las personas privadas de libertad de su departamento, en cumplimiento del Decreto Supremo N° 1854, de 24 de diciembre de 2013.

b) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, fortalecer los proyectos de seguridad alimentaria autosostenible, para que las personas privadas de libertad consuman los alimentos que ellos mismos producen (granjas de pollo, ganado vacuno, porcino, verduras, frutas), y proyectos que otorguen oportunidades de trabajo para obtener ingresos económicos y facilitar la reinserción social.

3. Educación, trabajo y beneficios penitenciarios

a) Al Ministerio de Gobierno y los Gobiernos Autónomos Departamentales, activar las políticas u otras medidas encaminadas al cumplimiento del artículo 68 Ley N° 264 de 31 de julio de 2012, del sistema nacional de seguridad ciudadana "para una vida segura", que establece: *"(REINSERCIÓN LABORAL PRODUCTIVA). I. El Ministerio de Gobierno y las entidades territoriales autónomas, financiarán la creación y funcionamiento de los centros de capacitación laboral productiva, al interior de los recintos penitenciarios del país, con la finalidad de promover el trabajo remunerado y la reinserción labor. II. El nivel nacional del Estado, a través del Ministerio de Gobierno y las entidades territoriales autónomas, suscribirán convenios intergubernativos, para la provisión de los recursos necesarios para la creación y funcionamiento de los Centros de Reinserción Laboral Productiva. III. Las instituciones públicas o privadas, a través de convenios celebrados con el Ministerio de Gobierno, podrán coadyuvar al funcionamiento de los Centros de Reinserción Laboral o de Producción y auspiciar el desarrollo de planes, programas y proyectos de estos centros."*

b) Al Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y a la Dirección General de Régimen Penitenciario, fortalecer las políticas u otras medidas encaminadas al cumplimiento del artículo 74 parágrafo II de la Constitución Política del Estado que manda *"Las personas privadas de libertad tendrán la oportunidad de trabajar y estudiar en los centros penitenciarios"*, implementando programas educativos[8] enfocados para el trabajo, con

[8] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (De 3 de enero de 1976). En su Parte III, artículo 6, señala a los Estados Partes a garantizar la formación y orientación técnico profesional, programas para un trabajo pleno y productivo.

enfoque de género,[9] derechos humanos y programas laborales al interior cárcel y extramuro.

4. Salud

a) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, fortalecer el Servicio de Salud en los centros penitenciarios para garantizar que el examen médico inicial máximo dentro de las primeras 48 horas de ingreso al centro penitenciario. El examen médico debe documentar cualquier enfermedad o lesión existente en el momento del examen, de modo que pueda darse el tratamiento correspondiente o su continuidad, identificar otras enfermedades que necesitan ser tratadas, y proporcionar información a todas las personas detenidas de nuevo ingreso sobre la función y el acceso a los servicios de salud con un enfoque preventivo.

   El Servicio de Salud de cada centro penitenciario debe identificar a las personas que todavía cuenten con un seguro médico de corto plazo o seguro particular, y gestionar el Seguro Universal de Salud para las personas que no cuenten con ningún tipo de seguro.

b) Al Ministerio de Salud, fortalecer la presencia de los programas para la prevención, tratamiento y atención del VIH, la tuberculosis y problemas de salud mental todos los centros penitenciarios a nivel nacional

c) A los Gobiernos Autónomos Municipales, garantizar que los servicios de salud del primer nivel lleguen a los centros penitenciarios de manera ambulatoria mínimamente una vez al mes.

C. VIOLENCIA

El 30 de enero de 2025 la CIDH condenó el homicidio con arma de fuego de una persona privada de libertad, ocurrido en la cárcel de Chonchocoro el 26 de enero de 2025, siendo esta la sexta persona que fallece en un centro de custodia en el primer mes del 2025, dentro de la que se encuentra una mujer visitante asesinada a manos de su expareja en la cárcel de Palmasola el 12 de enero de 2025.[10] En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo ha expresado su preocupación por las ocho muertes violentas al interior de recintos penitenciarios en lo que va de la gestión 2025. Esta cifra llama profundamente la atención pues durante toda la gestión 2024 ocurrieron nueve muertes violentas al interior de los recintos, y en el primer trimestre del 2025 se ha suscitado ya ocho muertes violentas. Lo anterior representa un incremento alarmante en las cifras, con el agravante cualitativo de que una muerte se habría causado por arma de fuego,

[9] En este punto, se debe remarcar que en los recintos penitenciarios las mujeres han encontrado muchos obstáculos para concluir sus estudios. Esta discriminación de género ha sido constatada por el ITEI y es contraria a la CPE y a los convenios internacionales (Belém Do Pará).

[10] Ver: https://x.com/CIDH/status/1885101492585078834?mx=2

aspecto que marca un hito negativo en cuanto a la seguridad al interior de las cárceles que puede generar mayor violencia si no se toman medidas contundentes y oportunas.[11]

En relación a la seguridad penitenciaria se pueden apreciar que los problemas principales son:

- Deficiencias en la seguridad
- Autogobierno
- Falta de rehabilitación y reinserción social

Por lo que se recomienda:

1. **Mejorar la seguridad penitenciaria y reducir los riesgos de violencia (MEDIDA DE EMERGENCIA Y ESTRUCTURAL)**

   a) A la Policía Boliviana fortalecer a la Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria, activando las políticas u otras medidas encaminadas al cumplimiento del artículo 31 de la Ley N° 264 de 31 de julio de 2012, del sistema nacional de seguridad ciudadana "para una vida segura" que establece: *"La Policía Boliviana fortalecerá la Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria, que incluirá la asignación de funcionarias y funcionarios policiales formados y especializados en esta área que presten servicios de manera exclusiva durante toda su carrera profesional, en los recintos penitenciarios de Bolivia, no pudiendo ser destinados para cumplir otras funciones diferentes de la señalada"* .

   b) A la Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria, implementar tecnología de vigilancia: Instalar cámaras de seguridad de alta definición, sensores de movimiento, sistemas de detección de metales y escáner.

   c) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, revisar sus reglamentos y protocolos tanto para el control de ingreso de personas y objetos a los centros penitenciarios y de situaciones de emergencia que se puedan presentar dentro de las instalaciones penitenciarias.

   d) A la Dirección General de Régimen Penitenciario, fortalecer su sistema post penitenciario de seguimiento para medir la reincidencia.

2. **Fortalecer el rol de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Gobiernos Autónomos Municipales en programas penitenciarios para aportar a la reinserción social y seguridad ciudadana en sus jurisdicciones (MEDIDA ESTRUCTURAL)**

[11] Ver pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-expresa-alta-preocupacion-por-registro-de-ocho-muertes-violentas-en-recintos-penitenciarios-en-los-primeros-34-dias-del-2025

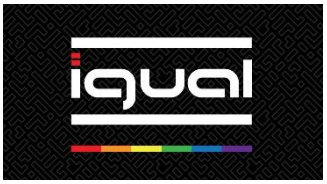
a) Al Ministerio de Gobierno y a los Gobiernos Autónomos Departamentales y Gobiernos Autónomos Municipales, activar las políticas u otras medidas encaminadas al cumplimiento del artículo 67 Ley N° 264 de 31 de julio de 2012, del sistema nacional de seguridad ciudadana "para una vida segura", que establece: *"(CENTROS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL). I. El Ministerio de Gobierno y las entidades territoriales autónomas departamentales, diseñarán e implementarán de forma progresiva Centros de Rehabilitación y Reinserción Social en las ciudades capitales de Departamento, bajo un modelo formativo-educativo y de responsabilidad centrado en la aplicación de una metodología orientada en la reconducción de la conducta, rehabilitación, reinserción social y familiar. II. El nivel nacional del Estado, a través del Ministerio de Gobierno y las entidades territoriales autónomas departamentales, suscribirán convenios intergubernativos, para la provisión de los recursos necesarios para la creación y funcionamiento de los Centros de Rehabilitación y Reinserción Social"*.

   La seguridad ciudadana es una competencia concurrente, por lo que si las Gobernaciones se involucran en los programas de reinserción y no simplemente al pago de prediarios, contribuirá a la seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones, aportando a proteger a la sociedad del delito.

   Todo lo anterior resulta fundamental si consideramos que las cárceles deben cumplir un rol de reinserción más allá del punitivo permitiendo que la persona que ingresa en conflicto con la ley penal pueda integrarse a la sociedad al momento de recuperar su libertad.

Finalmente, queremos resaltar la importancia de la transparencia y el acceso a la información, tanto entre instituciones públicas como con las organizaciones de sociedad civil, respecto a todos los puntos tratados en el presente documento, con el objetivo de que de que los aportes estén respaldados y se entable un diálogo informado sobre el sistema penitenciario en Bolivia.

LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES SUSCRIBEN LA PRESENTE PROPUESTA:



Asociación de viudas, huérfanos/as, heridos/as, detenidos "Víctimas de la Masacre de Senkata" de la Ciudad de El Alto y La Paz

SUSANA SAAVEDRA
SECRETARÍA TÉCNICA
PLATAFORMA CIUDADANA POR EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

EMMA BOLSHIA BRAVO CLADERA
SECRETARIA TÉCNICA
COALICIÓN CIUDADANA CONTRA LA TORTURA