



Prepared for the conference

“Leyes, Penas y Carceles: ¿Cuanto Sirven (y cuanto no) para la Seguridad Ciudadana?”

Woodrow Wilson International Center for Scholars,

Instituto de Defensa Legal, and

Corporación Andina de Fomento

Lima, Peru

February 21-22, 2012

BOLIVIA: (CONTRA) REFORMA PENAL, DETENCIÓN PREVENTIVA Y CRISIS PENITENCIARIA

Ramiro Orias Arredondo

Director de la Fundación Construir de Bolivia

1. Introducción.-

La trilogía que plantea el título del seminario: *Leyes, Penas y Cárceles*, como respuesta a las crecientes demandas sociales por una mayor seguridad ciudadana, constituye una expresión de lo que se ha venido en llamar el “fetichismo legal”¹, por el que se cree que las reformas legales por sí mismas pueden cambiar la realidad del sistema de justicia penal.

Se suele simplificar que los problemas de la seguridad pública y la persecución del delito tienen origen y explicación en la normatividad legal, por lo que ciertos gobiernos, políticos, periodistas e incluso líderes sociales, bajo el discurso de mano dura, caen en la fácil tentación autoritaria de plantear el incremento de penas y el endurecimiento de los procedimientos como la mejor respuesta frente al problema de la delincuencia, como si tuvieran un efecto preventivo o disuasivo.

Bajo esa premisa, la pregunta que a continuación proponen los organizadores en el título de este evento: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?, este tipo de reformas legales se hace más pertinente. En ese sentido, el presente documento procurará demostrar sobre la base de información empírica, que las sucesivas (contra) reformas del Código de Procedimiento Penal boliviano no han servido para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en el país.

Por el contrario, han significado un enorme retroceso en el proceso de reforma democrática de la justicia penal, basada en el respeto de las garantías jurisdiccionales de las personas acorde a los estándares internacionales de Derechos Humanos en materia de privación de libertad; además de generar una peligrosa crisis en el sistema penitenciario del país, debido a la situación de sobrepoblación y

¹ Luis Pásara, *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*, IDL - Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004.

hacinamiento que esto ha ocasionado en los últimos años. Es decir, la trilogía: *leyes duras, penas altas y cárceles hacinadas*, no han constituido una solución efectiva para la seguridad ciudadana.

En este documento, describiremos brevemente el proceso de reforma procesal penal iniciado el año 2.000, así como las distintas leyes que han modificado el régimen de medidas cautelares; luego analizaremos su impacto sobre la detención preventiva, y compararemos con los índices de seguridad y de victimización, para valorar si dichas contra reformas legales en la justicia penal han servido o no a mejorar la seguridad ciudadana en Bolivia.

2. Detención Preventiva y Derechos Fundamentales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia en tanto no se haya probado su culpabilidad en un proceso público que le haya asegurado todas las garantías necesarias para su defensa (Artículo 11). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que toda persona detenida tiene derecho a ser juzgada en un plazo razonable o puesta en libertad y que la prisión preventiva no debe aplicarse como una regla general (Artículo 9, parágrafo III), coincidiendo con el Artículo 8 de la Convención Americana de DDHH, que establece las garantías judiciales del debido proceso y la presunción de inocencia.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de Libertad (Reglas de Tokio), establecen que la aplicación de la prisión preventiva debe ser el último recurso y que la medida deberá tomar en cuenta el respeto por los derechos y dignidad del ser humano (Artículo 6, parágrafo II). De igual forma, la Declaración sobre “Principios y Buenas prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, adoptada por la CIDH/OEA en el 2008, señala que “toda persona tiene el derecho de ser protegida contra todo tipo de privación de libertad ilegal o arbitraria”, así como el carácter de “excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad”.

El grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias estableció en 2006 que la aplicación excesiva de la detención preventiva es un problema de índole mundial, pues existe una dependencia enorme de los Estados del mundo por mantener a personas acusada de delitos privadas de libertad mientras esperan un juicio, puesto que en algunos países el número de personas con prisión preventiva sobrepasa al número de convictos que cumplen sentencia, lo cual constituye un grave problema de derechos humanos.²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto al principio de presunción de inocencia, ha dejado sentado que “esta presunción puede considerarse violada cuando la persona es detenida preventivamente bajo acusación penal durante un período prolongado sin la debida justificación, debido a

² <http://www.unhcr.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/WiP-pretrial-detention200702-Spanish.pdf>

que esa detención se transforma en una sanción y no en una medida cautelar, lo que equivale a anticipar una sentencia”³.

Este aspecto ha sido además ampliamente desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varios pronunciamientos en los que elaboró criterios específicos para determinar en qué casos se verifica un período prolongado e injustificado de detención. Así, la Corte ha señalado que *“la prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que sea compatible con la Convención, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. No obstante lo anterior, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, la Convención garantiza que aquella sea liberada si el período de la detención ha excedido el límite de lo razonable”*⁴.

A nivel del derecho interno, la nueva Constitución Política del Estado boliviano ha ampliado el repertorio de derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales de las personas, en concordancia a las Convenciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos; reconoce y ampara el derecho a la libertad estableciendo que la misma sólo podrá ser restringida en los límites señalados por Ley y con el único fin de asegurar la verdad histórica en la actuación de las instancias jurisdiccionales (Artículo 23 - I). Asimismo, garantiza la presunción de inocencia, el “in dubio pro reo” y el principio de legalidad en el proceso penal. (Artículo 116 - I y II); garantías que inspiraron los principios del nuevo Código Procesal Penal.

Sin embargo, en esta materia existe un divorcio entre las normas vigentes y las prácticas reales. Al efecto, la Comisión IDH, en su último Informe sobre Bolivia⁵, identificó algunos problemas de especial preocupación en cuanto a las personas privadas de libertad. En primer lugar la CIDH, observó el año 2007 la grave sobrepoblación carcelaria y hacinamiento -que en la Cárcel de San Pedro alcanzaba un 400%- situación que se encuentra directamente relacionada con la excesiva aplicación de la medida cautelar de detención preventiva, debido -entre otras causas- a “la persistencia de algunos criterios de aplicación de detención preventiva, tales como el *peligro para terceros* o el *peligro de reincidencia*, que podrían ser contrarios a los estándares internacionales sobre la materia”, constituyendo uno de los factores de mayor incidencia en la vulneración de los derechos de la población carcelaria.

³ CIDH, *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Washington, 31 de diciembre de 2009.

⁴ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafos 67 a 70.

⁵ Véase CIDH, *Bolivia, Acceso a la Justicia e Inclusión Social*, Washington, 28 de junio de 2007.

En ese sentido, la CIDH en su Informe reiteró al Estado boliviano entre sus recomendaciones la necesidad de que “adopte las medidas necesarias para garantizar que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar de detención preventiva motivadamente, en estricto cumplimiento del plazo máximo legal y de conformidad con los estándares internacionales; que los procesados tengan a su disposición un recurso judicial efectivo para impugnar los excesivos plazos bajo dicha medida; y que se adopten las medidas judiciales, legislativas y de otra índole, requeridas para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva y el retraso procesal que persiste en la administración de justicia”.

3. La reforma del sistema procesal boliviano.-

Desde que la República de Bolivia recuperó la democracia en 1982, en su proceso de construcción del Estado de Derecho, uno de los mayores desafíos ha sido la consolidación institucional del sistema de administración de justicia penal.

En la década de los ochentas, la primera de continuidad democrática, no hubo intentos significativos de cambio en esta materia. A pesar que el país reconstruía su institucionalidad democrática, el sector judicial continuó funcionando bajo los denominados “Códigos Banzer” y la lógica autoritaria que dejó como legado el periodo previo de las dictaduras militares. La justicia penal en Bolivia, se regía por el Código Procesal Penal anterior, aprobado mediante DL 10426 de 23 de agosto de 1972, que correspondía a un modelo inquisitivo bajo las premisas del expediente escrito, donde el ciudadano no tenía las suficientes garantías procesales para defenderse frente al poder punitivo del Estado; modelo acorde a las necesidades de control del orden público del régimen militar.

El antiguo Procedimiento Penal de 1972, establecía también la procedencia de la detención preventiva en casos de delitos que merecen pena privativa de libertad cuyo máximo excede a dos años y si existen contra los imputados indicios manifiestos y graves de haberlo cometido, además contra delincuentes habituales y reincidentes. En tanto se prohibía la libertad provisional expresamente en casos de que el imputado sea reincidente, delincuente habitual o profesional o pesen contra él sindicaciones de delitos de incendio y otros hechos de terrorismo o narcotráfico.

El pasado régimen de medidas cautelares hizo que la excepción sea la regla, ya que una de las primeras actuaciones de la investigación penal era la detención del acusado, convirtiéndose en un instrumento de abuso hacia quienes eran económicamente débiles y carecían de poder político. En muchos casos los detenidos permanecían en prisión por más tiempo del que hubiera correspondido en caso de ser declarados culpables e incluso se dieron casos en que luego de estar injustamente detenidos por varios años, eran declarados inocentes. Así, la detención preventiva se volvió una especie encubierta de pena anticipada, vulnerando la garantía de presunción de inocencia.

A principios de los años noventa, la realidad que mostraba la justicia penal era verdaderamente crítica, sino dramática. En 1992 el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

(ILANUD) realizó un profundo diagnóstico sobre la justicia penal en Bolivia⁶, el cual puso en evidencia los problemas de retardación de justicia, la vulneración de garantías constitucionales, corrupción, discriminación y selectividad en contra de sectores desaventajados, además de barreras económicas al acceso a la justicia, así como las debilidades de los operadores judiciales.

Como respuesta a esa situación, se aprobó un nuevo Código de Procedimiento Penal, promulgado el 25 de marzo de 1999, mediante la Ley N° 1970, que implicó uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, transformando un sistema inquisitivo hacia uno de tipo acusatorio, garantista y oral, que incluyó la participación de jueces ciudadanos.

La reforma procesal penal buscó fortalecer : 1) El efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales; 2) Excepcionalidad y proporcionalidad en la detención preventiva; 3) Eficiencia en la investigación; 4) Oralidad plena; 5) Revalorización de la víctima; 6) Participación ciudadana; 7) Respeto a la diversidad cultural; 8) Control sobre la retardación de justicia; 9) Simplificación del proceso; y 10) Control judicial en la ejecución de la pena⁷.

Lo novedoso de este proceso, es que éste no se agotó solamente en los cambios normativos, sino que se aplicó un plan estratégico de largo plazo para la implementación de la reforma procesal penal, coordinado por un Comité Ejecutivo presidido por el Ministro de Justicia, que incluyó la adecuación institucional y administrativa de los órganos de justicia, desarrollo de infraestructura, la capacitación de los operadores y el acompañamiento de la sociedad civil.

El régimen de medidas cautelares del nuevo Código Procesal Penal, vigente desde el 25 de marzo del 2000, establece que la aplicación de las medidas cautelares en el proceso penal, incluida la detención preventiva, tendrá carácter excepcional y sólo deberían cumplir fines procesales para asegurar la averiguación de la verdad: evitar la fuga del imputado y la obstrucción de la investigación. El nuevo procedimiento penal también amplía la gama de medidas cautelares aplicables al imputado, dando mayores posibilidades para que el imputado se defienda en libertad a través de la inclusión de medidas sustitutivas, como el arresto domiciliario, la obligación de presentación periódica, prohibición de salir del país, fianza juratoria, personal y real, etc.

El Código de Procedimiento Penal establece que *“la libertad personal..., solo podrá ser restringida cuando sea indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y la aplicación de la ley”* (art. 221). En ese sentido, se establece que solamente procede la detención preventiva cuando existan suficientes elementos de convicción que el imputado es autor del hecho punible y que no se someterá al proceso (peligro de fuga) u obstaculizará la averiguación de la verdad (peligro de obstaculización). Asimismo, esta norma definía que la detención preventiva

⁶ ILANUD, *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia*, USAID, La Paz, 1992.

⁷ Véase Álvaro Gálvez y Paulino Verástegui, *Panorama de la Reforma del Sistema de Justicia Penal en Bolivia*, Plural Editores, La Paz, julio de 2010

terminará “cuando su duración exceda de 18 meses sin que se haya dictado sentencia o de 24 meses sin que ésta hubiera adquirido la calidad de cosa juzgada” (art. 239. 3).

Sin embargo, al poco tiempo de la vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal, en el país se abre un debate público –que en alguna medida dura hasta el presente- sobre el espíritu garantista del procedimiento penal reformado, cuestionando el alcance de las medidas cautelares sustitutivas a la detención preventiva. Se asienta en la percepción del público la idea que la reforma procesal penal era demasiado complaciente con los imputados y que había que *endurecer* la norma.

Mediante Ley N° 2494 del “Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, de 4 de agosto de 2003, se aprueba un incremento selectivo de penas, así como se insertan algunas restricciones al régimen de medidas cautelares, constituyendo una primera contra reforma que hasta hoy contribuye al incremento de los casos de detención preventiva en las cárceles del país. Con esta modificación, se amplían los criterios por medio de los cuales el juez puede valorar discrecionalmente el riesgo de fuga y el peligro de obstaculización; se agrega la facultad de juez a imponer detención preventiva en casos de reincidencia o peligro de que se cometan nuevos delitos. Esto significó una regresión en el sistema de justicia penal, ya que se retornan a criterios subjetivos y discrecionales sobre la peligrosidad social del imputado.

En el último tiempo se han venido aprobando una serie sucesiva y dispersa de nuevas leyes, que han ido modificando y creando situaciones –casi casuísticas- de excepción a la regla. Primero, mediante la Ley N° 004 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “*Marcelo Quiroga Santa Cruz*”, del 31 de marzo de 2010, se crean los Tribunales y Juzgados Anticorrupción, los cuales tendrán competencia especial para conocer y resolver procesos penales en materia de corrupción y delitos vinculados; ampliando facultades de incautación y confiscación de bienes y patrimonio de imputado.

Luego se aprobó la Ley N° 007, de 18 de mayo de 2010, “*de Modificaciones al Sistema Normativo Penal*”, que introduce reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal, constituyendo una segunda contra reforma, ya que se amplían las circunstancias para determinar el peligro de fuga y de obstrucción al proceso. Asimismo, se modifican los plazos para la cesación de la detención preventiva, que terminará “cuando su duración exceda de 18 meses sin que se haya dictado acusación y de 36 meses sin que se hubiera dictado sentencia” –agregando que- *siempre que la demora no sea atribuible a los actos dilatorios del imputado*. Además, ampliar las facultades de aprehensión por parte de la fiscalía, se reforma el artículo 223, restringiendo el incentivo a la presentación espontánea.

Además, en los dos últimos años, se han adoptado otras modificaciones adicionales al sistema penal, mediante la Ley N° 054 de “*Lucha Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación*” de 18 de mayo de 2010, la Ley N° 054 de “*Protección Legal de Niños, Niñas y Adolescentes*”, de 8 de noviembre de 2010; la Ley N° 065 de “*Pensiones*”, de 10 de diciembre de 2010; la Ley N° 100 de “*Desarrollo y Seguridad Fronteriza*”, de 4 de abril de 2011 y la Ley N° 170 de 9 de septiembre de 2011, “*Contra*

el *Financiamiento del Terrorismo y Separatismo*". Recientemente además se ha hecho público un proyecto de "LEY ESPECIAL DE SUSTANCIAS CONTROLADAS Y DELITOS CONEXOS", que incluye mayores modificaciones e inclusiones en el Código Procesal Penal, así como amplía la tipificación penal a más de 46 conductas delictivas, incluso al consumo y micro tráfico de estupefacientes, que antes no tenía penas privativas de libertad. Así, bajo la idea de leyes duras y penas altas, se ha desdibujado el espíritu democrático y garantista que inspiró a la reforma procesal penal boliviana, con graves consecuencias.

Al parecer, esto no ha acabado. Como resultado de la I Cumbre Plurinacional del 11 de enero de 2012, entre sus conclusiones, plantea la aprobación de once leyes dirigidas a bajar los altos índices de inseguridad y violencia: Ley de Seguridad Ciudadana, Ley de Faltas y Contravenciones, Ley de Armas, Explosivos y otros, Ley de Control, Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, Ley de Prevención Contra el Robo de Vehículos, Autopartes y Accesorios, Ley de Control de Precursores Químicos, Ley de Protección de Denunciantes y Testigos y Ley de Juventudes, Ley de Protección al Adulto Mayor; Ley sobre la publicidad sexual de niñas, niños, adolescentes, universitarias y universitarios, así como profundizar las reformas al Código de Procedimiento Penal.

4. Contra reforma Penal y su impacto en la Detención Preventiva.-

Como se ha visto, la búsqueda de mejorar las capacidades de persecución penal del delito, se ha basado en un enfoque absolutamente punitivo y normativo. Se diría de "populismo punitivo" y "fetichismo legal". Según el Centro de Estudios en Justicia de las Américas, Bolivia presenta una de las tasas más altas de presos sin condena del continente⁸. Esto no es casual, es un efecto directo de las modificaciones introducidas al sistema penal, sin haber incluido un proceso de desarrollo institucional para su implementación operativa y administrativa. Se cambiaron las leyes, pero no se reformaron las instituciones. Se aumentaron las penas pero no se fortaleció el sistema penitenciario.

AÑO	TOTAL POBLACIÓN CARCELARIA A NIVEL NACIONAL	POBLACIÓN CARCELARIA CON SENTENCIA	POBLACIÓN CARCELARIA CON DETENCIÓN PREVENTIVA	POBLACIÓN CARCELARIA CON SENTENCIA	POBLACIÓN CARCELARIA CON DETENCIÓN PREVENTIVA
2001	5577	1830	3747	33%	67%
2002	6065	2133	3932	35%	65%
2003	5669	1235	4434	22%	78%
2004	6495	1705	4790	26%	74%
2005	6793	1764	5029	26%	74%

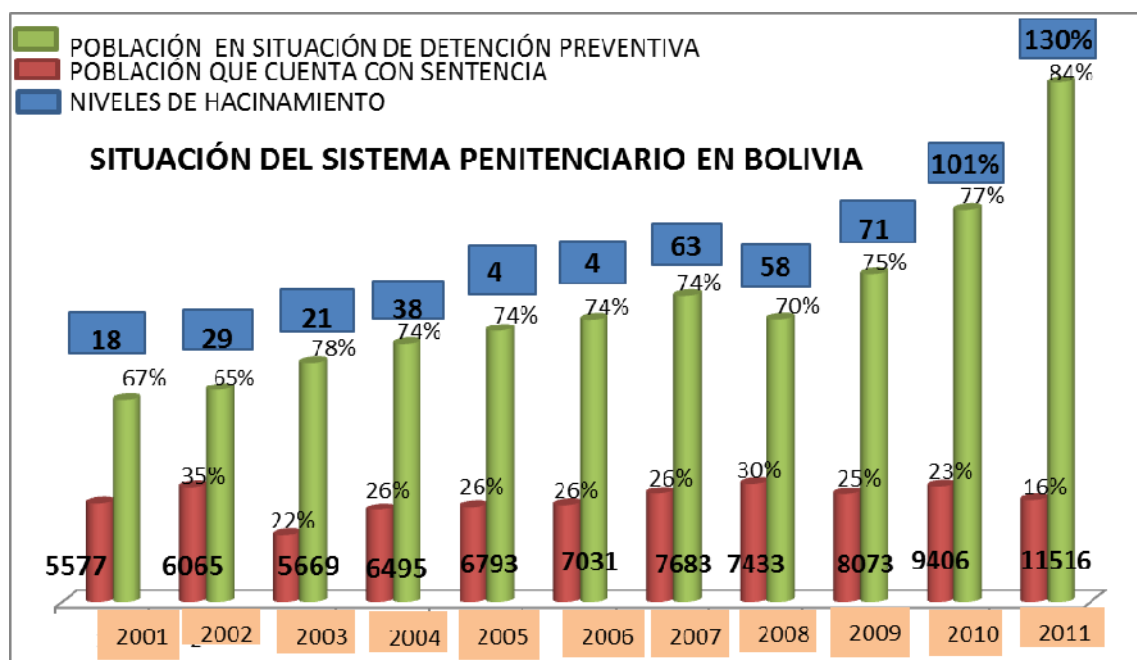
⁸ Cristián Riego y Mauricio Duce: *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina*, CEJA, Santiago, abril de 2009.

2006	7031	1799	5232	26%	74%
2007	7683	2011	5672	26%	74%
2008	7433	2193	5240	30%	70%
2009	8073	1999	6074	25%	75%
2010	9406	2147	7259	23%	77%
2011(*)	11516	1890	9626	16%	84%

Fuente: Elaboración propia en base a Datos del INE y Dirección General de Régimen Penitenciario (2001 -2011)

(*) Provisional

En Bolivia, durante la última década, mientras se duplicó la población carcelaria, el número de los presos sin condena prácticamente se ha triplicado; generando además una situación de hacinamiento en las cárceles que ha motivado sucesivos episodios de amotinamiento en las penitenciarías del país y ha sobrepasado en más del 130% la capacidad instalada. A esta cifra se suman los más de 1.400 niños y niñas que viven en recintos penitenciarios en compañía de sus padres. De esta cifra total se calcula que más del 84% corresponde a personas que se encuentran en situación de detención preventiva.



Fuente: Elaboración propia en base a Datos del INE y Dirección General de Régimen Penitenciario (2001 -2011)

De esta manera, puede verse que el incremento de la población carcelaria como consecuencia del uso excesivo de la detención preventiva agrava la situación de hacinamiento y perpetúa el resto de problemas que atraviesa el Régimen Penitenciario, como ser la falta de infraestructura adecuada; insuficientes servicios médicos; alimentación deficitaria, inexistencia de división de la población penitenciaria por categorías; inexistencia de programas serios de rehabilitación ni

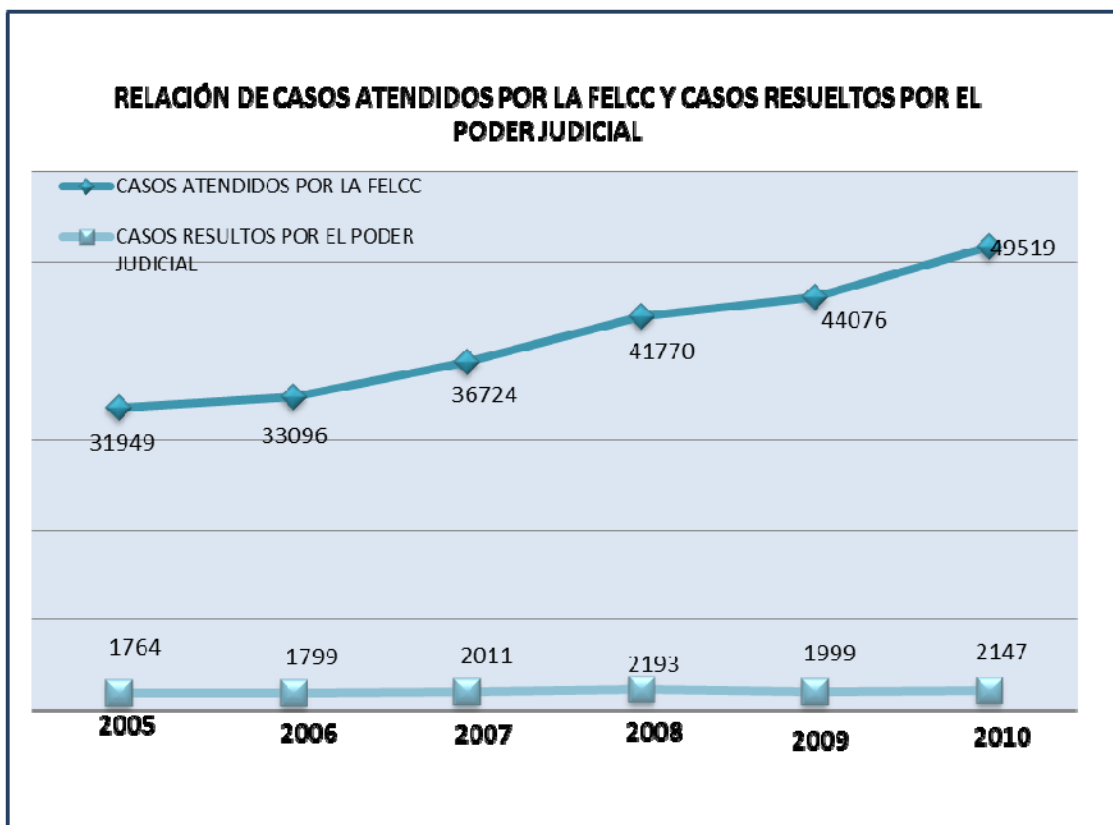
de reinserción social post penitenciaria y mucho menos programas de prevención y trabajo con adolescentes en conflicto con la ley; en contra de los estándares mínimos para el tratamiento de reclusos.

A este cuadro es necesario añadir como agravante la falta de información desagregada por género y por sectores vulnerables de la población impide medir los alcances de la problemática según el criterio de vulnerabilidad de cada sector (género, edad, grado de formación, situación económica, pertenencia cultural, entre otros), factores que de forma directa parecen propiciar la aplicación de la prisión preventiva frente a otras medidas cautelares. El análisis demuestra que la crisis del Régimen Penitenciario y el incremento en el número de personas privadas de libertad se debe a la falta de abordaje estructural de la problemática de la seguridad ciudadana frente a las debilidades del sistema procesal penal que inducen a la aplicación de la detención preventiva, puesto que la tendencia adoptada por Bolivia en los últimos años, lejos de acercarse a políticas que aboguen por la reducción progresiva de los índices de población carcelaria sin sentencia, ha sido la creación de nuevos tipos penales, el endurecimiento de penas, el abuso y prolongación de la detención preventiva y el incremento en los requisitos para optar por la libertad condicional, entre otros.

Las (contra) reformas penales introducidas en Bolivia han incrementado el número de reclusos en las cárceles del país y han complicado el recurrente problema del hacinamiento. A mediados del año 2010, la Dirección General de Régimen Penitenciario se declaró "en situación de emergencia" e informó que hasta enero de 2010 había una población penitenciaria de 7.500 reos y, hasta mediados de año, la cifra había subido hasta 8.700 presos, lo que quiere decir que hubo un incremento de 1.200 reos. Hasta la gestión pasada, el aumento anual, en promedio, era solamente de entre 200 y 300 personas. Es más, la proyección indicaba que ese año superaría los 10.000 presos en Bolivia⁹. Las cifras quedaron cortas; solo en el último año hubo un 22% de incremento y se ha superado los 11.000 reclusos en el país.

Directamente relacionada con la aplicación excesiva de la detención preventiva, se encuentra la situación de superpoblación de algunas prisiones bolivianas. A nivel nacional en los últimos años de vigencia del Código de Procedimiento Penal se advierte un dramático aumento de la cantidad de personas detenidas sin sentencia condenatoria; el año 2001 se registraron 3.747 y al 2011 existían 9.626. Sin embargo, esto contrasta con el bajo desempeño del órgano judicial para resolver las causas, con lo que el efecto de acumulación y multiplicación que se da seguramente agravará aún más el problema, generando una sensación pública de mayor impunidad.

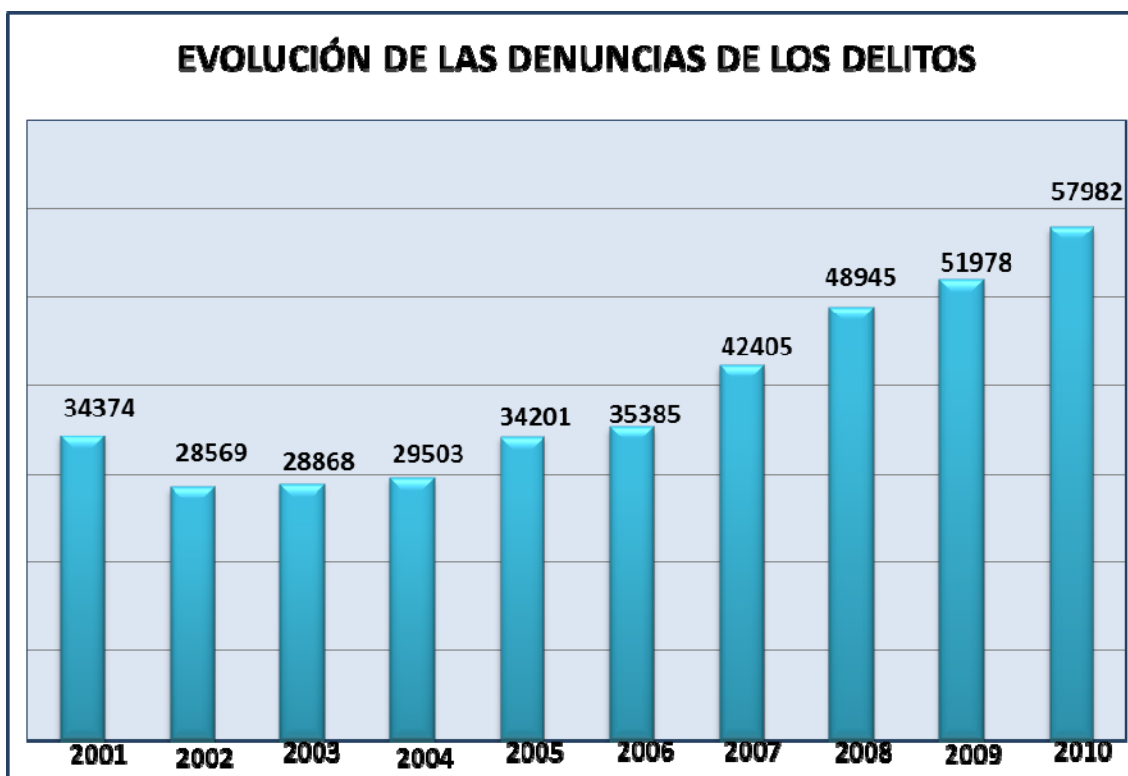
⁹ BBC, *Sobrepoblación carcelaria tras reformas penales en Bolivia*; La Paz, 24 de julio de 2010, http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/07/100723_bolivia_carceles_lr.shtml



Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, La Paz, enero de 2011.

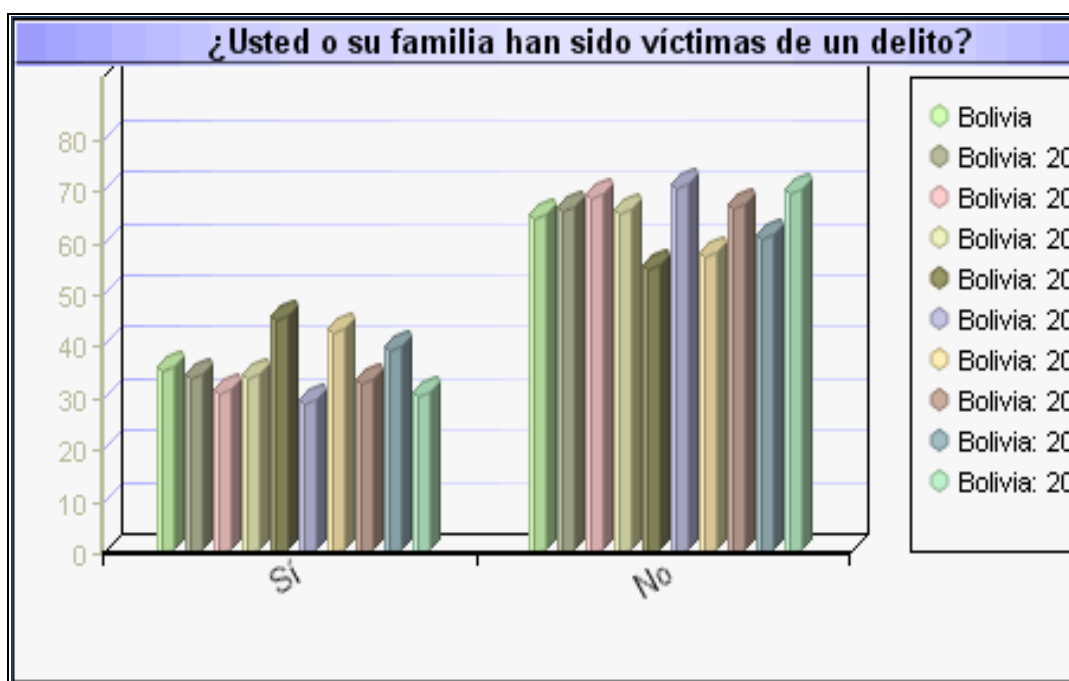
5. **Contra Reforma Penal y su impacto en la Seguridad Ciudadana.-**

La premisa que guió la contra reforma penal fue la idea que a un régimen penal más duro y punitivo, habría menor delito. Sin embargo, el número de denuncias de delitos ante la Policía Boliviana, no sólo no ha bajado, sino que -según datos del Ministerio de Gobierno- ha tenido un 70% de incremento entre el 2005 al 2010.



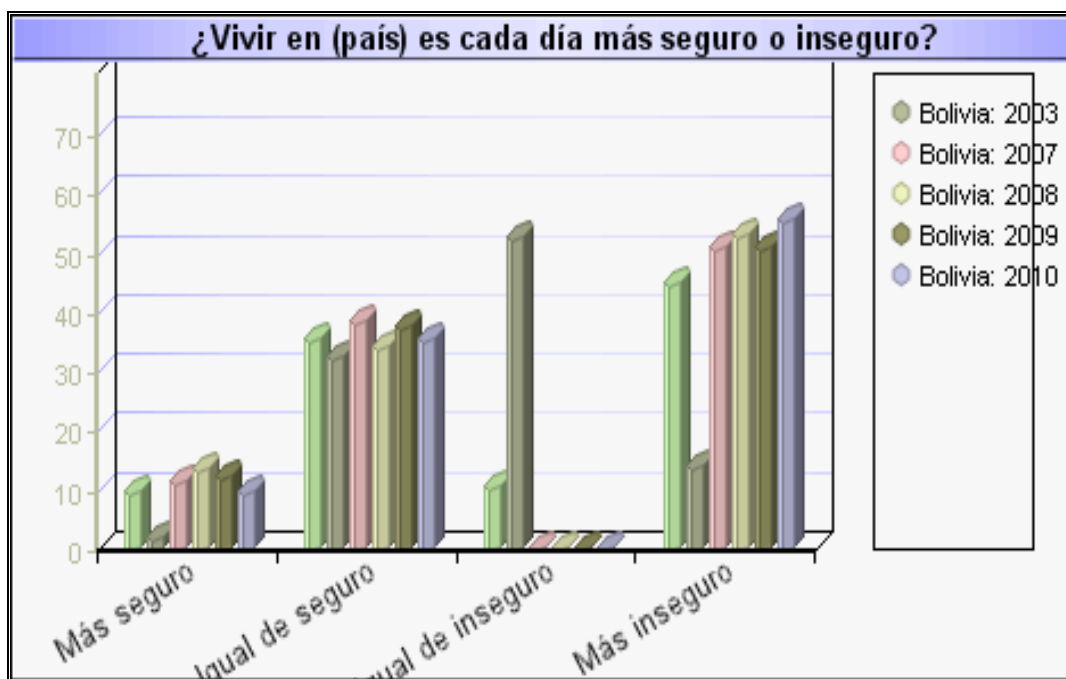
Cabe apuntar, que los datos estadísticos oficiales señalados están basados en denuncias efectivas de la población registradas por la policía, sin embargo, existen “cifras negras”, de casos no denunciados ante las autoridades públicas. Por ello, complementaremos con algunas encuestas de victimización y percepción sobre seguridad ciudadana, para tener una mayor fuente de verificación sobre la hipótesis de que se podría haber evidenciado una mayor seguridad como efecto de los cambios normativos aplicados en el sistema procesal penal.

Conforme a la serie de datos de la encuestas del Latinobarómetro (2010), en Bolivia durante la última década el índice de victimización se ha mantenido en una tendencia bastante estable, con un promedio del 35%; unos años 5 punto arriba y otros periodos 5 puntos abajo.



Fuente: Base de Datos Latinobarómetro, 2002 – 2011.

De igual forma, esta serie de datos muestra que existe una tendencia clara en la mitad de los encuestados en percibir a Bolivia como un país donde vivir cada día es más inseguro. Por lo tanto, tampoco se ha cumplido con el presupuesto, que las modificaciones al sistema penal generarían una mayor certidumbre y confianza en la seguridad pública.



Latino barómetro, base de datos, series 2002 – 2011.

Si estos datos los contrastamos con la encuesta regional de LAPOP vemos que estas tendencias no cambian mucho. El Informe del 2008¹⁰ reflejaba que la percepción de inseguridad ciudadana promedio en Bolivia es de las cuatro más altas en América Latina, llegando al 48.7% de la población encuestada. La misma encuesta en su versión de 2010¹¹, mostraba que la percepción de inseguridad no había variado mucho, y se mantenía dentro un rango de estabilidad del orden del 46.1%. En cuanto al índice de victimización, el año 2008 presentaba una tasa del 19%, mientras que para el año 2010 la victimización individual por delincuencia tuvo un incremento porcentual de 7 puntos, llegando al 26.2%.

Para el 2011, los datos recientes de la Encuesta de Victimización del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, muestran que la percepción de inseguridad llegó cerca a un 44% de los encuestados, a la vez que el índice de victimización llegó al 43.6%¹².

Esto nos muestra, que los objetivos de la contra reforma penal han fracasado, puesto que ésta no trajo ni mayor eficiencia en la persecución del delito, ni produjo una reducción en los índices y percepciones sobre seguridad ciudadana.

6 Conclusiones.-

¹⁰ LAPOP, *Cultura Política de la Democracia en Bolivia, 2008*, Ciudadanía, Universidad de Vanderbilt – USAID, agosto de 2008.

¹¹ LAPOP, *Cultura Política de la Democracia en Bolivia, 2010*, Ciudadanía, Universidad de Vanderbilt – ASDI, septiembre de 2010.

¹² Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobierno, Primera Encuesta de Victimización, Prácticas y Percepción sobre Violencia y Delito, La Paz, Bolivia, enero de 2012.

Los problemas de la seguridad pública deben ser abordados integralmente. Generar respuestas políticas y legislativas aisladas –al menos en el caso boliviano– sólo han contribuido a agravar la vulneración de los derechos humanos de un grupo cada vez más grande de privados sin libertad, de aquellos que se encuentran en detención preventiva esperando un juicio justo, afectando su derecho de defensa en libertad.

Una reciente investigación¹³ ha demostrado que el principal problema de la región (incluso en muchos países superando al desempleo) es la delincuencia y la seguridad pública. Situación que tiene mucho más que ver con la inequidad social y las desigualdades económicas, que con el régimen penal. Dicho estudio comparativo muestra que los valores más altos de las tasas de victimización se aprecian en países con las mayores brechas sociales. Allí donde las brechas sociales son más grandes, hay mayor conflicto y violencia más intensa. Así, superar esas asimetrías sociales en las políticas públicas debe ser el eje rector de la seguridad ciudadana, junto a reforzar capacidades y reformar la gestión de las instituciones encargadas de la persecución del delito.

Con relación a la situación de las personas privadas de libertad, la CIDH, en su informe de seguimiento, recomendó a Bolivia la tarea de corregir la excesiva aplicación de la detención preventiva; adecuar el proceso penal a los avances en materia de garantías previstos en la nueva Constitución y tratados internacionales disminuir el grave retraso procesal que persiste en materia penal; reducir la sobrepoblación carcelaria; mejorar las condiciones de infraestructura de las cárceles; garantizar la adecuada capacitación del personal encargado de la administración, supervisión, operación y seguridad en las cárceles; garantizar que los jueces de ejecución penal y en general los jueces penales controlen adecuadamente las condiciones de detención de las personas condenadas y procesadas respectivamente; y disponer de recursos de índole tanto individual como colectiva para el control judicial adecuado de las condiciones de detención. Esta es la ruta para la protección de los derechos humanos en el sistema penal.

Como se evidencia del caso boliviano, el enfoque de seguridad ciudadana desde el “populismo punitivo” y “fetichismo legal”, ha creado un falso debate, entre investigación penal eficaz versus garantías personales. Esto ha llevado más bien a una situación crítica, ya que las políticas que han propiciado el uso excesivo y prolongado de la detención preventiva, han generado un problema de hacinamiento y sobre población penitenciaria, ya que los recintos carcelarios ni el propio órgano judicial, del país no estaban preparados para garantizar a las personas privadas de libertad un trato justo y humano conforme a los estándares internacionales en esta materia.

¹³ CEPAL, *América Latina frente al espejo*, AECL, Santiago de Chile, abril de 2010.