



RESUMEN EJECUTIVO

Informe Defensorial N° 154

“El Sistema Penitenciario: componente clave de la seguridad ciudadana y la Política Criminal. Problemas, retos y perspectivas”

Lima - 2011

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 3 |
| ANTECEDENTES | 5 |
| Competencia de la Defensoría del Pueblo en el Sistema Penitenciario | 5 |
| Contenido del Informe Defensorial | 5 |
| El Sistema Penitenciario en cifras | 5 |
| Las condiciones del Sistema Penitenciario en el Perú | 6 |
| Las condiciones laborales del sistema penitenciario | 7 |
| Infraestructura, seguridad y salud | 7 |
| Trabajo y educación | 8 |
| Mujer, jóvenes y otros grupos vulnerables | 9 |
| Las claves de una reforma penitenciaria | 11 |
| RECOMENDACIONES | 11 |
| Al señor Ministro de Justicia | 11 |
| Al señor Presidente del Consejo Nacional Penitenciario | 12 |
| Al señor Presidente del Consejo de Ministros | 14 |
| Al señor Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República | 15 |
| Al señor Presidente del Poder Judicial | 15 |
| Al señor Fiscal de la Nación | 15 |
| Al señor Ministro de Economía y Finanzas | 15 |
| Al señor Ministro del Interior | 15 |
| A la señora Ministra de Educación | 15 |
| Al señor Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo | 16 |
| Al señor Ministro de Salud | 16 |
| Al señor Ministro de Relaciones Exteriores | 16 |
| Al señor Director de la Policía Nacional | 16 |
| A la señora Alcaldesa de la Municipalidad Metropolitana de Lima | 16 |
| A los Directores Regionales del INPE y Directores de los Establecimientos Penitenciarios del país | 15 |
| Anexos | 17 |

PRESENTACIÓN

En los últimos años, la situación penitenciaria ha estado marcada por sobrepoblación y hacinamiento, así como la carencia de recursos en la administración penitenciaria, que no le han permitido atender de manera adecuada los programas de tratamiento de las personas privadas de libertad ni garantizar sus derechos elementales, como la salud. Así lo hemos señalado en diversos informes defensoriales, como el N° 113, *Supervisión del Sistema Penitenciario. 2006*, publicado en el 2007.

Por ello, cinco años después, realizamos una nueva evaluación que busca determinar en qué medida las autoridades estatales han llevado adelante acciones destinadas a superar la situación existente desde hace mucho tiempo.

El Informe Defensorial N° 154 ***El Sistema Penitenciario: Componente clave de la seguridad y la Política Criminal. Problemas, retos y perspectivas***, muestra los resultados de dicha evaluación, incidiendo en los aspectos que, a nuestro entender, constituyen los más preocupantes del sistema penitenciario, como son la infraestructura, la seguridad y el tratamiento penitenciarios.

En el año 1997, en nuestro país existían 24,297 privados de libertad y, al término de julio del 2011, existen 48,858. Ello muestra que en los últimos años el número de presos se ha incrementado en un 100%, así como los problemas que aquejan al sistema: enfermos que no reciben adecuada atención, programas y servicios penitenciarios excedidos en su capacidad de atención y resquebrajamiento de la seguridad penitenciaria.

Esta realidad no tiene como causas solo la conocida falta de recursos y de personal de la administración penitenciaria, sino que es efecto de la aplicación de una política criminal, determinada por la dación de leyes penales que, históricamente, han optado por suponer que la criminalidad básicamente puede ser frenada mediante la dación de normas cada vez más duras, sin una debida evaluación de su impacto.

En dicho contexto, es evidente que la situación penitenciaria no muestra mejoras en el período 2006 – julio 2011, y por ello, en el Informe nos preocupa analizar, además de lo señalado anteriormente, algunas situaciones que entendemos relevantes: el fenómeno de la corrupción, el control judicial que debe existir sobre la actividad de la administración penitenciaria, la situación del personal penitenciario, los grupos en especial vulnerabilidad, entre otros.

A partir de la supervisión realizada, se han emitido un conjunto de recomendaciones, pero en dicho contexto entendemos que medidas aisladas como las que hasta ahora se han adoptado, no lograron superar la crisis estructural que afecta al sistema penitenciario. Por ello, planteamos como una necesidad inmediata el inicio de una reforma penitenciaria integral y profunda, basada en un Plan de Reforma Penitenciaria que al menos abarque los años 2012 al 2021 que, al mismo tiempo, contenga objetivos y metas claras, así como indicadores que se puedan cuantificar.

Este Resumen Ejecutivo presenta las principales conclusiones y recomendaciones que contiene el Informe Defensorial N° 154.

Para la Defensoría del Pueblo es necesario garantizar que, dentro de poco, se pueda abandonar la realidad de un sistema penitenciario marcado por ser espacio de mera reclusión, donde las carencias dan paso a un desgobierno y a la afectación de derechos. Es preciso dar paso a una cárcel que sancione al culpable, que establezca el principio de autoridad de manera clara, que respete derechos y que contribuya a la resocialización de las personas privadas de libertad, como señala el mandato constitucional, convirtiéndose así en un elemento vital en una política de seguridad ciudadana y en la lucha contra la criminalidad.

Lima, octubre del 2011

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

ANTECEDENTES

Desde 1996, la Defensoría del Pueblo viene supervisando y monitoreando la situación del Sistema Penitenciario peruano como componente esencial de la seguridad ciudadana, habiendo emitido diversos informes con los resultados de sus investigaciones. Estos documentos señalan los principales problemas del Sistema Penitenciario, que estaban referidos al nivel de hacinamiento, la precaria infraestructura penitenciaria, la insuficiente capacidad de los servicios penitenciarios y los programas de tratamiento penitenciario. Con posterioridad a dichos informes defensoriales se ha observado que la situación de las cárceles se ha ido deteriorando paulatinamente.

Competencia de la Defensoría del Pueblo en el Sistema Penitenciario

De acuerdo con lo establecido por el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, corresponde a esta institución la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos. En el caso de las personas privadas de libertad la labor se realiza siguiendo las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento del Delincuente y Prevención del Delito - ONU” y los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas – OEA”.

Contenido del Informe Defensorial

El presente Informe contiene los resultados de la supervisión defensorial realizada a los 66 establecimientos penitenciarios del país, en base a la información estadística proporcionada por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), la visita directa en 35 cárceles (entre los meses de enero y julio del presente año), así como el monitoreo permanente realizado por la Defensoría del Pueblo, mediante sus oficinas defensoriales a nivel nacional.

La supervisión muestra las características de la población penal, el hacinamiento, la situación de la infraestructura penitenciaria, los problemas de seguridad al interior de los penales, las condiciones laborales del personal penitenciario, el problema de la corrupción, las muertes de las personas privadas de libertad, la situación de las mujeres, los jóvenes, las personas con trastornos mentales y los extranjeros, así como las condiciones en que se encuentran los servicios de salud, educación y trabajo que se brindan a los privados de libertad. Asimismo, el Informe aborda la necesidad de introducir el control judicial sobre las condenas y medidas de seguridad.

El Sistema Penitenciario en cifras

La población penitenciaria a julio del 2011, alcanza a 48,858 personas privadas de libertad. El 94% son varones y 6% mujeres. Se observa una clara disminución de la población joven (18 a 24 años), que pasa de un 25% en el 2006 a un 17% en el 2011; se observa una disminución del porcentaje de procesados, pasando de un 67% a un

60%; los delitos contra el patrimonio son el primer motivo de privación de la libertad (36%), seguido por los delitos de tráfico ilícito de drogas con un 28%; delitos contra la libertad (principalmente violación sexual) con un 23%, delitos contra el cuerpo, la vida y la salud con el 9% y otros delitos con el 5%. El 53 % de la población sentenciada tiene una pena mayor a los 10 años.

La población penitenciaria se encuentra distribuida en ocho Direcciones Regionales del Instituto Nacional Penitenciario (en adelante INPE): la mayoría se encuentran en los penales que corresponden a la Dirección Regional Lima (52.37%); seguida por la Dirección Regional - Norte (Chiclayo) con un 13.64%; la Dirección Regional - Centro (Huancayo) tiene el 9.01% de la población mostrando un incremento muy significativo durante el periodo; la Región Oriente (Pucallpa) tiene 6.88%; la Región Nor Oriente (San Martín) 6.52%; la Dirección Regional - Sur Oriente (Cusco) 5.01%; la Dirección Regional - Sur (Arequipa) con un 4.08%; y la Dirección Regional del Altiplano un 2.49%.

Las condiciones del Sistema Penitenciario en el Perú

En julio del 2011 existían 48,858 personas privadas de libertad en 66 establecimientos penales, que tienen capacidad para 28,689. Es decir, existe una sobrepoblación del 70% sobre su capacidad real de albergue. El evidente deterioro de las condiciones, servicios, tratamiento y seguridad en los penales, no depende solamente de la administración penitenciaria, sino más bien responde a la falta de prioridad de esta temática en las políticas públicas de seguridad ciudadana del Estado.

En el período 2006 – julio 2011, la población penitenciaria ha mostrado un aumento de 12,391 internos (33.98%), situación que incide en la crisis de la capacidad de atención y reclusión que tiene el sistema penitenciario. El énfasis de la respuesta del Estado frente al delito y a la delincuencia se ha centrado en el castigo más que en los programas de prevención del delito y de reinserción social.

La orientación de la **política criminal del Estado** en el periodo que abarca el presente informe ha estado marcada por la dación de un significativo número de normas con rango de ley que han modificado la legislación penal sustantiva (29 dispositivos que han reformado 125 artículos del Código Penal); en materia procesal (13 dispositivos) y de ejecución penal (4 dispositivos). Estos cambios han incidido en el incremento de penas, la creación de nuevas figuras o de agravantes y la limitación de los beneficios penitenciarios. Actualmente, 17 delitos tienen prohibidos beneficios penitenciarios para reducir sus penas. Las normas emitidas no han tenido mayor impacto en la disminución de los delitos (de acuerdo con los datos estadísticos recopilados). Más aún, la sensación de inseguridad ciudadana se ha incrementado en el país.

De acuerdo con la información estadística disponible los plazos de duración de los procesos penales han disminuido en los lugares donde se viene aplicando el Nuevo Código Procesal Penal. En ese sentido, la aplicación de esta norma habría contribuido a una aplicación más racional y ponderada de los criterios de la prisión preventiva y una reducción del porcentaje de personas privadas de libertad en condición de procesadas, en esos lugares.

Las **condiciones laborales del personal penitenciario**, tanto de seguridad como de tratamiento, presentan claras y evidentes deficiencias que afectan seriamente su capacidad para desarrollar sus delicadas y complejas funciones. A ello se agrega un conjunto de dificultades relacionadas con el proceso de selección, capacitación (se ha reducido el tiempo a 3 meses) y la remuneración del personal. La dación de la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria constituye un importante avance, pero requiere su inmediata reglamentación.

En cuanto a la **infraestructura penitenciaria**, hubo un importante incremento de la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios realizado por la gestión del gobierno anterior de alrededor de 10,000 nuevas plazas de reclusión. No obstante ello, no se ha podido evitar la crítica situación que afecta tanto a la población penal como al personal penitenciario. De los 66 establecimientos penitenciarios, 25 se encuentran en mal estado, 29 en situación regular y 12 en buen estado de uso. Ello debido al constante incremento de dicha población como efecto de una política criminal que incide constantemente en el mayor uso de la cárcel, la mayor incidencia delictual y la falta de un mantenimiento adecuado de la infraestructura penitenciaria. En los últimos 14 años (desde 1997), la población penitenciaria se ha visto incrementada en un 100% (de 24,297 a 48,858). En los últimos años, el incremento anual promedio es de 2,800 privados de libertad, realidad que demanda un planeamiento penitenciario que contemple necesariamente la construcción de dos establecimientos penitenciarios por año para atender este crecimiento inevitable de la población penitenciaria.

La **seguridad penitenciaria** en la actualidad se encuentra seriamente comprometida en tanto que el personal penitenciario es insuficiente para ejercer el control, seguridad y custodia en los establecimientos penitenciarios del país. El promedio por cada turno, aproximadamente, es de 1,050 agentes penitenciarios que deben atender el resguardo de 48,858 internos. Si bien a ello se adiciona la responsabilidad de la Policía Nacional que tiene a cargo 10 establecimientos penitenciarios, es claro que el número resulta aún insuficiente para atender los requerimientos y exigencias del componente de seguridad. Ello se plasma en el hecho que en los penales supervisados el personal apenas puede cubrir poco más de la mitad de los torreones de control existentes. A esta situación, se suma la carencia de materiales de seguridad para el resguardo (paletas de control, arcos de seguridad, tecnología para la revisión de paquetes, entre otros). Lo mismo sucede con el personal policial encargado del traslado de personas privadas de libertad a diligencias judiciales y hospitalarias.

La carencia de material logístico adecuado para realizar de forma eficiente el control de las personas que ingresan a los establecimientos penitenciarios como visitantes favorece el ingreso de objetos prohibidos (drogas, armas y celulares). Sólo una de las 66 cárceles existentes cuenta con un sistema informático de control de huellas dactilares para los visitantes (Miguel Castro Castro) y sólo 2 cuentan con rayos x operativos para revisión corporal (Miguel Castro Castro y Piedras Gordas I).

En cuanto al **derecho a la salud**, la deficiencia de los servicios origina que a la fecha de supervisión no se garantiza el derecho a la salud de las personas privadas de libertad. Desde el año 2006, el sistema penitenciario sólo cuenta con 63 médicos, número que no ha variado, a pesar del incremento de la población reclusa hasta en un 33.98%. Se ha verificado que 28 establecimientos penitenciarios no cuentan con

personal médico y gran parte del número de penales que tienen ambientes para la atención médica requieren un mantenimiento integral y reequipamiento.

Una muestra de esta crítica situación es el hecho que a julio del 2011 se registran más de 1,200 casos de TBC, de los cuales 50 son multidrogo - resistente. En el caso del VIH/SIDA, existen 540 personas con VIH. Estos datos resultan preocupantes, al ser la prevalencia de TBC aproximadamente entre 20 veces superior en las prisiones que fuera de ellas; y, en el caso de VIH/SIDA la prevalencia en los penales es tres veces mayor que en la comunidad libre.

Esta situación constituye un grave problema de salud pública, en tanto puede afectar al personal penitenciario y policial, a las visitas que acuden a los penales y a toda persona que tenga contacto con ellas, por lo que se requiere una atención adecuada y efectiva por parte del Estado.

El INPE carece de una estructura orgánica que sea responsable de la dirección integral del sistema de salud penitenciaria, lo que impide formular políticas nacionales de atención a los privados de libertad y realizar un adecuado manejo de sus escasos recursos humanos y materiales. El Ministerio de Salud no reconoce a los servicios médicos del INPE como parte ejecutora de las políticas nacionales en salud, por lo que no existe una adecuada interrelación entre ambas instituciones.

En el periodo 2006 - 2011, fallecieron 122 personas privadas de libertad por diversas causas (enfermedades, suicidios y violencia intracarcelaria). La administración penitenciaria debe estudiar y atender los factores que inciden en el deceso de las personas privadas de libertad para aplicar las correcciones o medidas que correspondan a fin de prevenir estos hechos.

Respecto al **trabajo penitenciario** se mantienen las deficiencias en los penales construidos desde la década de los noventa que no cuentan con áreas laborales adecuadas. No obstante se evidencia un cambio positivo en la infraestructura de los nuevos penales y la ampliación de pabellones en otros, que han sido concebidos con amplios ambientes para el trabajo. En la actualidad la administración penitenciaria sólo puede brindar actividades laborales a 18,164 privados de libertad, que constituye el 37.17% de la población nacional.

Al no existir estudios respecto a la eficacia de las actividades laborales desarrolladas en los penales, como parte de un programa de tratamiento, se hace necesario que el INPE coordine con el Ministerio de Trabajo al respecto.

La **educación penitenciaria** sólo atiende a 10,557 privados de libertad (22% de la población nacional). La gran mayoría desarrolla una rama técnica (74%) frente a la educación básica (26%). Sin embargo, la educación no es accesible a todas las personas privadas de libertad ya que 16 penales no tienen programas educativos y cuenta con 445 docentes. Existe la necesidad de revisar la currícula educativa y los modelos de enseñanza en el contexto penitenciario.

La educación en los sistemas penitenciarios es un tema importante no sólo desde el punto de vista de la cohesión social, del derecho a la educación de toda persona sino que tiene también implicancias en la justicia penal y en la seguridad ciudadana.

La **corrupción** constituye un factor que afecta no sólo la institucionalidad penitenciaria, sino también la seguridad ciudadana y el principio de autoridad. Este grave y crónico problema es un hecho reconocido por las propias autoridades y merece el más enérgico rechazo de la sociedad. Se han identificado “zonas de riesgo” donde se desarrolla la corrupción y que es necesario erradicar, principalmente: i) la tramitación administrativa de los beneficios penitenciarios, ii) la clasificación y ubicación de los internos al interior del penal, iii) la visita a los privados de libertad y la revisión personal o de los paquetes que ingresan a los penales. A pesar de sus graves consecuencias, la institución penitenciaria no ha podido lograr afrontar de manera efectiva esta actividad delictiva. Esta preocupante realidad es inaceptable y debe ser corregida por la administración penitenciaria, con el propósito de recobrar el principio de autoridad y someter las cárceles al imperio de la Ley. Para ello se propone la necesidad de tipificar la conducta que implique el favorecimiento de ingreso de objetos prohibidos y armas; mayor trabajo de inteligencia y la necesidad de que la Policía Nacional contra la Corrupción pueda llevar a cabo investigaciones para detectar y separar a los malos funcionarios penitenciarios y policiales que defraudan la confianza del Estado y la sociedad.

Las **mujeres privadas de libertad** constituyen un sector minoritario dentro de la población penitenciaria con 3,015 internas que representan el 6% de la población nacional. En su mayoría están vinculadas a modalidades de micro comercio o micro transporte de drogas; tienen condiciones de detención más gravosas que los varones (especialmente en los penales mixtos), debido a un conjunto de carencias y necesidades, que no son adecuadamente atendidas por la autoridad penitenciaria en tanto regularmente son invisibilizadas frente a las demandas e intereses mayoritarios de la población masculina. Con ellas conviven 165 niñas y niños de 3 años de edad.

Los jóvenes privados de libertad constituyen un grupo vulnerable que merece una especial atención. Los jóvenes entre 18 y 19 años de edad hacen un total de 1,083 internos (2%), quienes, sino son debidamente separados del resto de la población, pueden asumir patrones de conducta de la cultura criminal. El INPE, en los últimos cinco años, ha desarrollado “programas pilotos” dirigido a los jóvenes, primarios y por delitos no violentos para brindarles un “tratamiento penitenciario especializado” que se ejecuta actualmente en cinco penales. Estos programas de inserción social positiva deben continuar porque existen evidencias suficientes que una intervención adecuada y pronta del Estado en estos jóvenes puede lograr su reinserción social.

A partir de esta experiencia, la nueva gestión de la administración penitenciaria debe fortalecer estos programas y promover estrategias de diálogo con los gobiernos regionales y el sector empresarial para explorar la posibilidad de impulsar talleres productivos en los establecimientos penitenciarios para que los jóvenes puedan enfrentar el mercado competitivo. El rol del sector empresarial resulta clave. La administración penitenciaria debería, en un plan de reforma penitenciaria, considerar la posibilidad de llevar a cabo una progresiva política de clasificación de los jóvenes en todos los penales y de construir un establecimiento penitenciario que los albergue.

Otros grupos vulnerables cuyas necesidades deben ser atendidas por la administración penitenciaria son las personas privadas de libertad con enfermedades de salud mental (179) que no reciben tratamiento médico adecuado. En estos casos se evidencia una falta de coordinación con las autoridades del sector salud para su debida atención.

De otro lado, la población extranjera ha mostrado un crecimiento desde el 2006 (1%) al 2011 (3%). Este grupo tiene dificultades durante su reclusión y el proceso de expulsión del país. Entre las más importantes destacan el problema de la barrera idiomática, la lejanía de sus familiares y el abuso del que son objeto, entre otras. El Estado, a través del Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y la Dirección General de Migraciones deben promover mecanismos para que los extranjeros, a través de procesos cuidadosos de selección, puedan retornar a sus países de origen.

La **concesión de establecimientos penitenciarios**, ha constituido un planteamiento reiterado en los últimos años frente a la crisis penitenciaria. En esa medida, se otorgó la buena pro para la construcción del primer penal bajo una modalidad de concesión plena (E.P. de Huaral II). Sin embargo, el proyecto del contrato presenta un conjunto de observaciones: i) no se ha modificado el marco normativo para introducir la modalidad de concesión; ii) se habilita a particulares la potestad de iniciar procedimientos disciplinarios - sancionadores; iii) se habilita a particulares la aplicación del uso de la fuerza; iv) no reconoce las facultades de control y supervisión del Ministerio Público y del Poder Judicial. Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, el modelo de concesión que otorga la totalidad de la administración y operación del penal afecta la normatividad penitenciaria y las atribuciones estatales que establece que el control de la ejecución de la pena implica funciones de *ius imperium* que no pueden ser trasladadas a particulares. La decisión política y técnica de llevar a cabo un proceso de concesión, requiere un mayor debate a la luz de las experiencias comparadas.

Siendo el **control judicial de la pena** un principio rector y un mandato legal en nuestro sistema jurídico, la ausencia de un **Juez de Ejecución de Penas y de Vigilancia Penitenciaria**, constituye un tema pendiente a fin de consolidar un sistema integral de protección de los derechos de las personas privadas de libertad. El control judicial de la administración penitenciaria, a través del *juez de ejecución de penas y de vigilancia penitenciaria*, es un elemento clave para la reforma penitenciaria y legitimar la ejecución penal. Esta magistratura tendría la gran responsabilidad de vigilar el tratamiento penitenciario para garantizar los objetivos de la reinserción social y, en el marco de sus funciones, evaluar convenientemente la concesión de beneficios penitenciarios.

Para contribuir a garantizar el orden interno y la seguridad en las cárceles, en el marco del respeto de los derechos de las personas privadas de libertad, es importante la designación del **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**, que constituye un compromiso internacional pendiente por parte del Estado desde el año 2007.

Descentralización y Sistema Penitenciario la descentralización constituye una de las más importantes posibilidades de explorar una modernización del sistema penitenciario y de afianzar la seguridad ciudadana, por ello es necesario explorar la posibilidad de instalar en la agenda política de los gobiernos regionales la situación de los establecimientos penitenciarios, a fin de conseguir que éstos cumplan su fin y sean un componente útil y eficaz en una política regional de seguridad ciudadana.

Las claves de una reforma penitenciaria

Uno de los retos que afronta nuestra sociedad democrática y el Estado consiste en contar con una “Institucionalidad Penitenciaria”, es decir, una organización fuerte, estable, con valores claros, con una legislación penitenciaria coherente, racional y con el desarrollo de políticas públicas que conjuguen a un mismo tiempo seguridad, reeducación y eficacia en la gestión.

Para la sostenibilidad de la reforma penitenciaria se requiere voluntad política desde del más alto nivel gubernamental y el apoyo decidido del Ministerio de Justicia principalmente, y de los sectores del Interior, Salud, Educación y Trabajo, entre otros.

Una verdadera reforma penitenciaria debe buscar el apoyo de las autoridades, de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Por ello, se debe identificar, informar y poner a disposición de todos, los planes, objetivos, argumentos, metas y avances de lo que se viene implementando.

La reforma penitenciaria que se propone debe ser planificada, contener objetivos, metas claras en el corto, mediano y largo plazo, con indicadores que permitan medir sus avances. La opinión pública debe entender que una verdadera reforma penitenciaria demandará años. Según algunas experiencias comparadas, una reforma sería y sostenible puede tener una duración aproximada de 5 años.

RECOMENDACIONES

AL SEÑOR MINISTRO DE JUSTICIA

- Solicitar al Presidente del Consejo Nacional Penitenciario la elaboración de un “**Plan de Reforma Penitenciaria 2012 – 2021**”, que contenga objetivos de corto, mediano y largo plazo; cronograma de metas, financiamiento progresivo, indicadores de evaluación, medición y mecanismos de rendición de cuentas.
- Solicitar con urgencia al Ministro de Economía y Finanzas, el incremento del presupuesto asignado al Instituto Nacional Penitenciario para mejorar la infraestructura, seguridad y programas de tratamiento penitenciario, construyendo 10 penales adicionales a los existentes en los próximos años.
- Reimpulsar los mecanismos para el ejercicio de la gracia presidencial por razones humanitarias (enfermos graves, adultos mayores), y a las personas condenadas a penas privativas de libertad no mayor de cuatro años y en calidad de primarios.
- Evaluar una propuesta de modificación penal para encuadrar la conducta lesiva de personas naturales, servidores, funcionarios penitenciarios y miembros de la Policía Nacional que promuevan o faciliten el ingreso de armas y objetos prohibidos a los establecimientos penitenciarios del país, como una modalidad de los delitos contra la seguridad pública (artículo 281º del Código Penal).

- Elaborar una propuesta legislativa, en razón del vencimiento del encargo dispuesto por la Ley N° 29385, para ampliar el mandato de control y administración de los establecimientos penitenciarios a cargo de la Policía Nacional del Perú;
- Elaborar un proyecto de “Ley de Reinserción Social” que permita unificar coherente y racionalmente, las normas que regulan los beneficios penitenciarios previstos en el ordenamiento jurídico (semilibertad, liberación condicional y redención de penas).
- Impulsar la implementación del “Mecanismo de Vigilancia Electrónica”, en virtud a lo dispuesto en la Ley N° 29499 y su Reglamento (Decreto Supremo N° 013-2010-JUS), para que se aplique esta medida conforme a las exigencias previstas en el citado dispositivo.
- Proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros la designación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, de conformidad con los artículos 3° y 17° del Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ratificado por el Estado.
- Dictar un decreto supremo que modifique el Reglamento de Código de Ejecución Penal, incorporando al mismo las disposiciones contenidas en el Reglamento General de Seguridad del INPE, en relación a la sanción a imponerse a las personas naturales que ingresan a los penales vulnerando las normas de seguridad.

AL SEÑOR PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL PENITENCIARIO

Elaborar un *Plan de Reforma Penitenciaria 2012 – 2021*, consensuado e integral, en un plazo razonable, con los sectores competentes, con objetivos de corto, mediano y largo plazo e indicadores de medición y cumplimiento, en base a la proyección del crecimiento de la población penitenciaria y de la realidad social. El Plan debería priorizar los siguientes aspectos:

- La aprobación del Reglamento de la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, programas de capacitación permanente y, de salud ocupacional para el personal.
- La elaboración de los estudios de inversión para la construcción de 10 nuevos establecimientos penitenciarios a fin de reordenar la población penitenciaria y reducir los niveles de hacinamiento y sobrepoblación, considerando en la construcción de nuevos penales: ambientes para personas privadas de libertad donde se priorice la reinserción social (área de trabajo y educación); la ubicación de grupos de internos vulnerables; la contención de privados de libertad de difícil readaptación y para jóvenes primarios.
- La aprobación de una directiva, en virtud del principio XVII de los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” (medidas contra el hacinamiento), dirigida a los directores regionales a fin de que notifiquen, bimensualmente, a los señores Presidentes de

las Cortes de los Distritos Judiciales de la República y a los señores Fiscales Decanos, la cantidad de plazas disponibles, el número de procesados y sentenciados de cada lugar de privación de libertad. Asimismo, debe publicarse esta información en la web institucional.

- La creación de un Sistema Especial de Defensa Judicial para el personal penitenciario cuando éstos sean denunciados injustamente por actos cometidos en el ejercicio regular de sus funciones en su calidad de servidores y funcionarios de la administración penitenciaria.
- La realización de auditorías de seguridad a nivel nacional, que contengan un reporte detallado de las deficiencias de seguridad interna y externa de los penales. El mencionado instrumento deberá señalar los recursos logísticos y el número de personal necesarios para garantizar el control y la seguridad.
- La implementación de un *programa de lucha contra la corrupción* y fortalecimiento de la probidad ética penitenciaria, que considere, entre otras líneas, los siguientes aspectos:
 - a. La creación de una “Comisión anticorrupción” que dependa directamente de la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario y esté integrado por profesionales independientes y de probada ejecutoria ética y moral, con amplias facultades de investigación y propuesta de sanción;
 - b. Desarrollar estrategias de comunicación de lucha contra la corrupción, enfatizando sus consecuencias y responsabilidades administrativas – penales dirigidas a las personas naturales (visitantes), servidores y funcionarios penitenciarios y policiales;
 - c. Diseñar mecanismos eficaces y seguros de denuncia del incumplimiento de la ley y, en especial de actos de corrupción y abuso de poder por parte del personal penitenciario y policial;
 - d. Promover una política de recursos humanos que capacite, promocióne, estimule y resalte, públicamente, la conducta ética y profesional de los servidores y funcionarios penitenciarios;
 - e. Aprobar el “Código de Ética de la Función Penitenciaria”;
 - f. Aprobar planes nacionales de inteligencia penitenciaria a fin de detectar actos de corrupción y actos de abuso de poder;
 - g. Elaborar un convenio de Cooperación Intersectorial con la Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional (órgano especializado de la Policía Nacional) con la finalidad de solicitar apoyo técnico – científico de la Oficina de Inteligencia – OFINTE y ZEUS a fin de planificar, dirigir y ejecutar acciones de inteligencia y contrainteligencia en los establecimientos penitenciarios considerado de alto riesgo en el país.
 - h. Proponer planes de trabajo coordinado con el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.
- Desarrolle una estrategia comunicacional y de acercamiento institucional con las autoridades regionales para exponer la situación y los proyectos de inversión de cada establecimiento penitenciario a fin de concertar una posibilidad de involucramiento de los Gobiernos Regionales en el mejoramiento de los establecimientos penitenciarios.

- Evalúe la creación dentro de su estructura orgánica, una “Comisión Oficial Multidisciplinaria de Decesos Penitenciarios”, con la finalidad de estudiar las causas de las muertes violentas de las personas privadas de libertad y adoptar las políticas de prevención respectivas.
- Evalúe la creación dentro de la estructura orgánica, una “Dirección General de Salud Penitenciaria” encargada de aplicar en el ámbito penitenciario las políticas públicas de salud a las personas privadas de libertad; mediante las acciones administrativas, de planificación y logísticas que sean necesarias.
- Encargue a la Dirección Nacional de Tratamiento Penitenciario:
 - Elaborar un Plan de Acción de Intervención Social, en coordinación con los sectores correspondientes, para adecuar progresivamente sus normas, prácticas y cultura, a fin de mejorar la situación de las mujeres privadas de libertad, en el marco de las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad (Reglas de Bangkok);
 - Elaborar instrumentos informativos sobre los derechos, deberes y régimen penitenciarios, en los idiomas necesarios, para garantizar los derechos de todos y todas, reduciéndose el impacto de la barrera idiomática;
- La aplicación progresiva que priorice la clasificación de jóvenes, y se promuevan estrategias de diálogo con el sector empresarial para explorar la posibilidad de impulsar talleres productivos.
- La habilitación de ambientes para la reclusión de los extranjeros y facilitar la asistencia y protección consular;
- La implementación de planes específicos para:
 - a) Promover la inversión privada en actividades laborales penitenciarias.
 - b) Incentivar la creación de micro y pequeñas empresas al interior de los establecimientos penitenciarios.
 - c) Brindar capacitación industrial a los privados de libertad suscribiendo convenios con empresas privadas y entidades educativas especializadas.
 - d) Diseñar un programa de “educación pública de la cárcel” para difundir las buenas prácticas penitenciarias que se implementan en los establecimientos penitenciarios por la activa participación de las personas privadas de libertad

AL SEÑOR PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS

- **Constituir** en virtud del mandato de la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 26 de agosto del 2010 (Expediente N° 03426-2008-PHC/TC), una “*Comisión Multisectorial para diseñar una política pública dirigida a la intervención y reinserción social de las personas con trastornos mentales declaradas inimputables*”, como una entidad que coordinará las estrategias de acción en la materia.

**AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

- Proponer al Pleno del Congreso de la República retomar el Proyecto de Ley N° 4561/2010-PE, que modifica la Ley de Extranjería a fin de facilitar el retorno de las personas extranjeras privadas de libertad a sus países de origen.

AL SEÑOR PRESIDENTE DEL PODER JUDICIAL,

- Restablecer la figura del Juez de Ejecución Penal y Vigilancia Penitenciaria a fin de introducir el control judicial en la ejecución de la pena y medidas de seguridad.

AL SEÑOR FISCAL DE LA NACIÓN

- Evaluar la posibilidad de elaborar una directiva que contemple la metodología, planeamiento, competencias y atribuciones de los señores fiscales provinciales en lo penal, en el ejercicio de la función de intervención, control y requisa en los operativos de seguridad interna de los establecimientos penitenciarios.

AL SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- Adopte las medidas necesarias que permitan gradualmente, el incremento del presupuesto destinado a la administración penitenciaria.

AL SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR

- Transferir la partida de 32'000,000 nuevos soles, anunciados, al pliego del Instituto Nacional Penitenciario, a fin de que se puedan atender los requerimientos logísticos, de control, de seguridad y de recursos humanos requeridos.

A LA SEÑORA MINISTRA DE EDUCACIÓN

- Evaluar, en el marco del "Proyecto Educativo Nacional al 2021", los modelos de enseñanza y los currículos que se emplean para la educación de personas privadas de libertad a fin de determinar si son adecuados, en virtud de las recomendaciones formuladas por el Relator de Naciones Unidas sobre "*El derecho a la educación de las personas privadas de libertad*", aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

AL SEÑOR MINISTRO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

- Disponer la realización de un estudio socio-laboral sobre todos los programas de trabajo que se realizan en los Establecimientos Penitenciarios, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario, a fin de involucrarlos en los Programas Nacionales de formación laboral y capacitación para el trabajo que promueve el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

AL SEÑOR MINISTRO DE SALUD

- Evaluar la necesidad de integrar dentro de las políticas de Salud Nacional el componente de salud penitenciaria en coordinación con los respectivos gobiernos regionales, reconociendo de forma oficial las labores que desarrolla el área de salud del INPE. Asimismo, se reconozca al Instituto Nacional Penitenciario como unidad receptora del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud – SERUMS.

AL SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

- Crear una unidad de coordinación con las representaciones diplomáticas acreditadas en el Perú y el INPE, para analizar y resolver la problemática de las personas extranjeras privadas de libertad, a fin de facilitar el retorno a sus países de origen.

AL SEÑOR DIRECTOR DE LA POLICÍA NACIONAL

- Designe un número razonable y proporcional de efectivos policiales a la Dirección de Seguridad de Penales - DIRSEPEN y a la División de Diligencias Judiciales a fin de poder cumplir con eficiencia y seguridad las diligencias de traslados.

A LA SEÑORA ALCALDESA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

- Evaluar la posibilidad de exonerar el cobro de peaje a las unidades móviles de la Policía Nacional y del Instituto Nacional Penitenciario que realizan, diariamente, las diligencias de traslados de personas condenadas y sometidas a proceso penal.

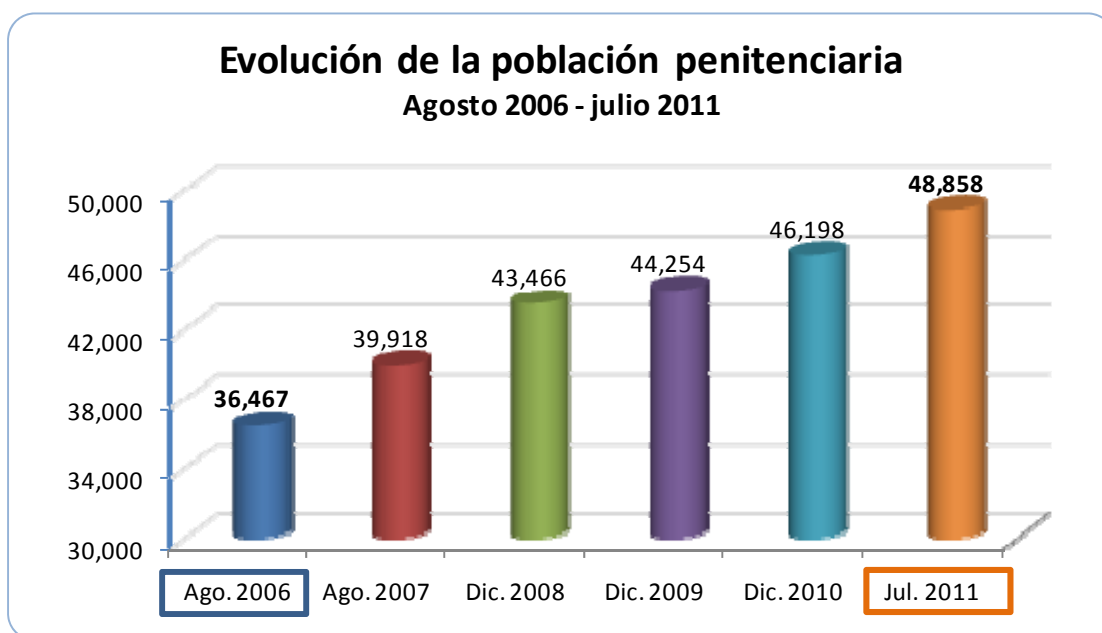
A LOS DIRECTORES REGIONALES DEL INPE Y DIRECTORES DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DEL PAÍS

- Promover mecanismos de diálogo entre las autoridades penitenciarias, representantes de la sociedad civil y los representantes de la población penitenciaria para facilitar la convivencia pacífica y el respeto al principio de autoridad

ANEXOS

| | |
|--|----|
| Anexo 1: Evolución de la población penitenciaria | 18 |
| Anexo 2: Nivel de hacinamiento | 19 |
| Anexo 3: Población penal por edades | 20 |
| Anexo 4: Población penal por tipo de delito | 21 |
| Anexo 5: Población penal por tiempo de sentencia | 22 |

Anexo N° 1



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El gráfico muestra el constante aumento de la población penitenciaria entre agosto del 2006 y julio del 2011. En la actualidad, las cárceles de nuestro país tienen 48,858 personas privadas de libertad. El incremento de 12,391 internos (33.98%) es uno de los mayores en la historia penitenciaria.

Anexo N° 2

Capacidad de albergue de los penales con mayor nivel de hacinamiento A julio de 2011

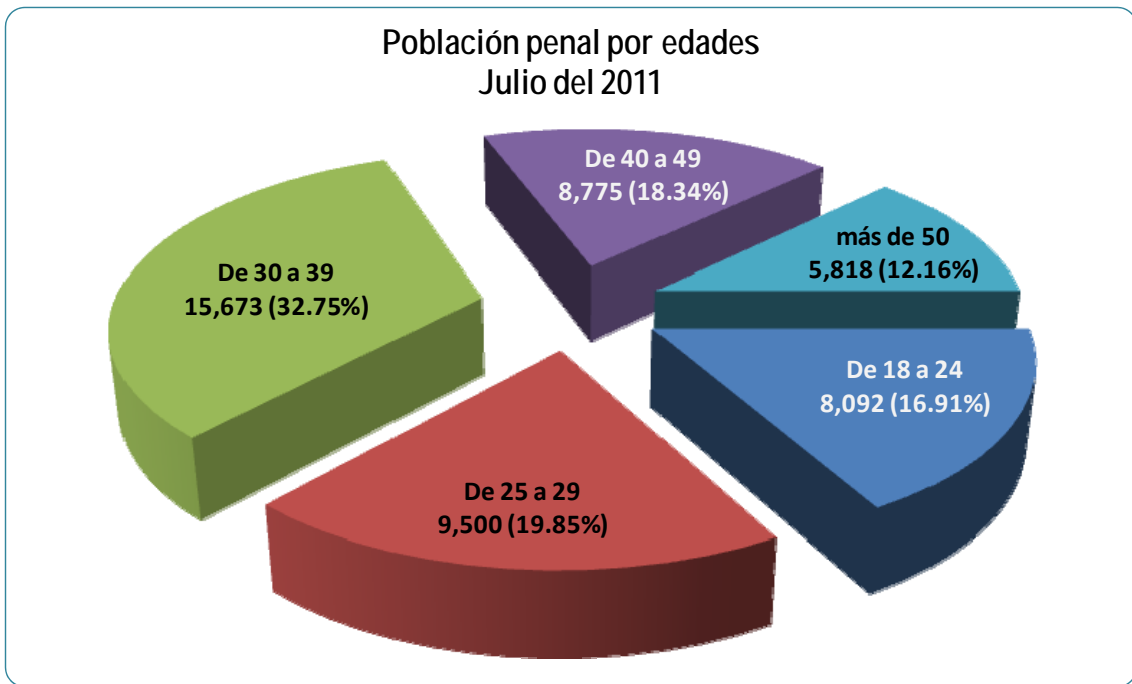
| ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO | CAPACIDAD DE ALBERGUE | POBLACIÓN PENAL |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------|
| Lurigancho | 3,204 | 6,669 |
| Cañete | 759 | 2,720 |
| Huaral | 823 | 2,440 |
| Ica | 1,474 | 2,351 |
| Callao | 572 | 1,978 |
| Ayacucho | 644 | 1,925 |
| Trujillo | 1,134 | 1,865 |
| Piura | 1,042 | 1,745 |
| Huacho | 644 | 1,639 |
| Castro Castro | 1,142 | 1,639 |
| Total | 11,484 | 25,024 |

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el anexo 2 se muestran los penales que tienen en la actualidad la mayor sobrepoblación y por ende son aquellos en los que las condiciones de detención son especialmente gravosas. Si bien regularmente se menciona al penal de Lurigancho como el más hacinado, lo cierto es que en la actualidad existen otros que muestran un nivel más crítico.

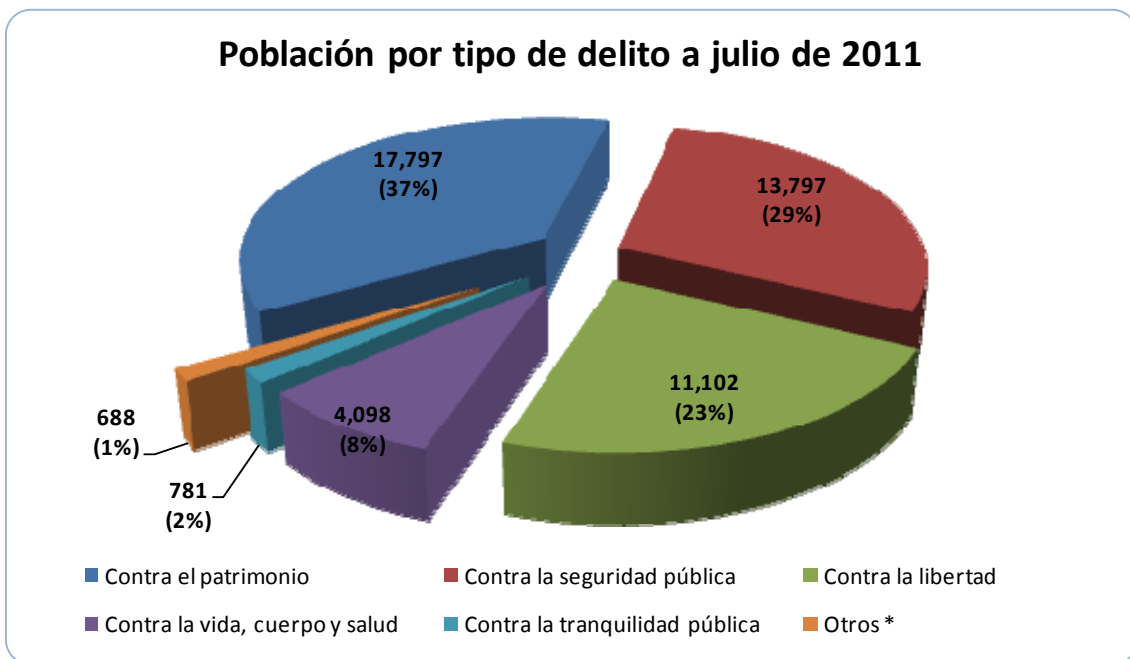
Anexo N° 3



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La población penitenciaria a julio del 2011, muestra una clara disminución de la población joven (18 a 24 años), que pasa de un 25% en el 2006 a un 17% en el 2011. No existen estudios que permitan señalar los motivos de dicha variación, pero se trata de una realidad que debe ser considerada por la administración penitenciaria.

Anexo N° 4

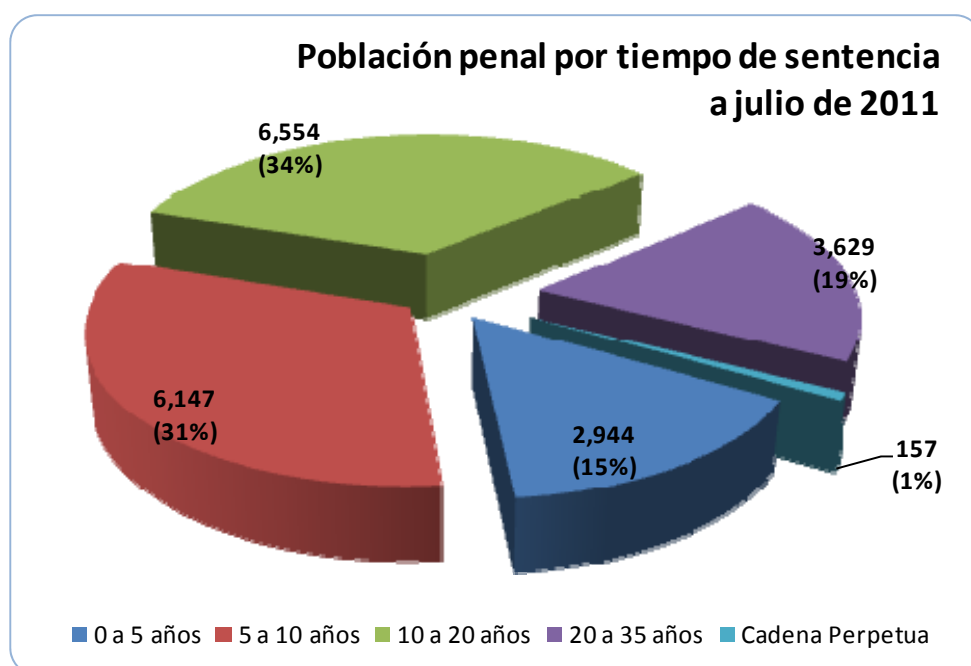


Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En cuanto al tipo de delitos los que afectan el patrimonio conforman el principal motivo de privación de la libertad (37%), seguido por los delitos de tráfico ilícito de drogas con un 29%; delitos contra la libertad (principalmente violación sexual) con un 23%, delitos contra el cuerpo, la vida y la salud con el 8%, contra la tranquilidad pública 2% y otros delitos con el 1%.

Anexo N° 5



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Este gráfico nos muestra que:

- De 2,944 personas sentenciadas, el 15% tienen una pena menor a 5 años, lo que demuestra que existen penas efectivas incluso por debajo de los 4 años (los que pueden ser suspendidas por el Juez).
- El 53 % de la población sentenciada tiene una pena mayor a los 10 años, tiempo que podría ser considerado como una pena medianamente grave.
- Existen 157 personas que actualmente tienen cadena perpetua.