



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

RESUMEN EJECUTIVO

Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHPD

“Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de las mujeres y varones”

Lima, diciembre 2018



Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-388
Lima 1, Perú
Teléfono. (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Twitter: @Defensoria_Peru
E-mail: consulta@defensoria.gob.pe
Web: www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, diciembre de 2018
600 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en Biblioteca Nacional del Perú 2018-20208

Diagramación e Impresión: Se terminó de diagramar e imprimir en diciembre de 2018, en los talleres de VORENO EIRL, Jr. Puerta del Sol Mz. T5 Lt. 4 / 202 Lima 12.

Este informe ha sido elaborado por el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Adjuntía para los Derechos Humanos y Personas con Discapacidad. Conformado por Percy Castillo Torres, Adjunto, Carlos Fernández Millán, Jefe del Programa, el comisionado Piero Villena Escalante y todos los integrantes del Programa. Se contó con el concurso de la Primera Adjuntía y de las adjuntías de Derechos de la Mujer, Niñez y la adolescencia, Administración Estatal, Medio ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. La supervisión fue posible gracias al conjunto de oficinas y módulos defensoriales a nivel nacional.



ÍNDICE

Presentación	7
Antecedentes	11
Competencias de la Defensoría del Pueblo en el Sistema Penitenciario.....	11
Contenido del Informe Defensorial.....	12
Parte I	
Problema transversal del Sistema Penitenciario	13
CAPÍTULO I	
Hacinamiento. Principal causa de afectación de derechos de las personas privadas de libertad	13
Situación actual	13
Fracaso de la acción estatal contra el hacinamiento.....	15
CAPÍTULO II	
Uso extensivo de la Prisión Preventiva: Factor clave del hacinamiento penitenciario	17
Posición de la Defensoría del Pueblo sobre el uso de la prisión preventiva.....	17
Marco normativo y jurisprudencial (nacional e internacional) que regula el uso de la prisión preventiva	18
• Presupuestos legales para dictar prisión preventiva.....	19
• Criterios Jurisprudenciales del Poder Judicial	19
• Estándares del Tribunal Constitucional	20
• Estándares del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.....	22
Personas a las que se les revoca la prisión preventiva.....	23
Propuestas para reducir el uso de prisión preventiva	24

• Situación de la Vigilancia Electrónica Personal	26
---	----

Parte II

Resultados de la Supervisión	29
---	-----------

CAPÍTULO I

Situación de las personas privadas de libertad que pertenecen a los principales grupos de especial protección.....	29
---	-----------

Mujeres privadas de libertad.....	29
1. Actividades laborales y educativas.....	31
2. Mujeres gestantes.....	33
3. Visita íntima.....	34
4. Los niños y niñas que acompañan a sus madres privadas de libertad.....	35
Personas adultas mayores.....	37
Personas con discapacidad	38
Población extranjera.....	39
Población indígena	40
Personas LGBTI.....	41

CAPITULO II

Situación de la seguridad, tratamiento y salud penitenciaria en los establecimientos penitenciarios supervisados	43
---	-----------

Seguridad Penitenciaria.....	43
1. Personal.....	43
2. Uniformes.....	44
3. Ambientes de alojamiento	45
4. Control de visitas a centros penitenciarios	45
5. Mecanismos técnicos	46
Tratamiento Penitenciario.....	47
1. Educación.....	48
2. Trabajo.....	48
3. Asistencia Social.....	48
4. Asistencia Legal	48
5. Asistencia Psicológica.....	49
Salud Penitenciaria.....	49
1. Personal de salud que labora en cárceles	49
2. Categorización	49
3. Áreas de hospitalización	50
4. Enfermedades con mayor incidencia en cárceles	50
4.1 Tuberculosis.....	50
4.2 El VIH/SIDA.....	50
5. Internos/as con trastornos mentales y/o problemas psicosociales.....	51
6. Ambulancias.....	51

Parte III

Deber de cooperación	53
-----------------------------------	-----------

Parte IV

Conclusiones.....	55
--------------------------	-----------

Parte V

Principales Recomendaciones 57

A las instituciones conformantes del sistema de justicia penal: Ministerio Público, Poder Judicial y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	57
Al Instituto Nacional Penitenciario	57
Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.....	58
Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	58
Al Ministerio de Educación	58
Al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	58
Al Ministerio de Salud	59
Al Ministerio de Cultura	59
Al Ministerio de Economía y Finanzas.....	59
Al Poder Judicial.....	59



Presentación

El sistema penitenciario, último eslabón del sistema penal suele ser con frecuencia el más olvidado y descuidado. Por ello, para la Defensoría de Pueblo reviste especial preocupación el constante monitoreo de sus condiciones, siendo esta una función que cumple desde el inicio mismo de sus actividades institucionales.

Bajo la premisa descrita, la supervisión realizada nos permite señalar que el sistema penitenciario peruano no se adecúa a los estándares constitucionales e internacionales que protegen los derechos de las personas privadas de libertad.

Si bien su problemática involucra diversos aspectos, en el presente informe, se optó por mostrar el impacto que conlleva el hacinamiento sobre los internos e internas, y cómo el uso inadecuado de la prisión preventiva contribuye a desmejorar esta situación. Este documento explica la forma cómo el hacinamiento ocasiona sus mayores estragos en las personas que pertenecen a los grupos de especial protección, como las mujeres, niños/as que acompañan a sus madres, personas adultas mayores, con discapacidad, LGBTI, extranjeros/as y población indígena.

Mujeres

La situación de las mujeres privadas de libertad constituye un desafío permanente para la administración penitenciaria, debido a que aún no incorpora de forma plena en sus políticas y acciones de trabajo el enfoque de género, instrumento necesario para advertir y eliminar la discriminación en nuestras cárceles. Si bien, la formulación de directivas internas en la materia constituye un avance, ello no es suficiente para garantizar los derechos de las mujeres privadas de libertad.

El presente informe evidencia que existe una brecha amplia en el tratamiento penitenciario de mujeres y varones privados de libertad, situación que se agudiza en los penales de albergue mixto. En estos espacios, las mujeres tienen serios problemas para acceder al servicio de salud. Asimismo, no tienen acceso a las mismas oportunidades de estudio o trabajo (es común la apertura de talleres de

labores orientados al rol tradicional que la mujer ha desarrollado en la sociedad) que sus pares varones, y tampoco accede de forma igual al beneficio penitenciario de visita íntima.

Niños y niñas que acompañan a sus madres privadas de libertad

Otro hallazgo relevante del presente informe, viene dado por las inadecuadas condiciones de alojamiento y vida que se brindan a los niños y niñas que acompañan a sus madres privadas de libertad. Los espacios donde pernoctan, la precariedad de las atenciones de salud, la ausencia de espacios de recreación y cuidado, y el escaso acceso a actividades educativas reflejan esta realidad.

Seguridad penitenciaria

La seguridad penitenciaria constituye uno de los pilares que sostiene todo el sistema carcelario. Su labor es fundamental para garantizar la vida e integridad de todas las personas que forman parte del sistema (internos, internas, trabajadores, visitas, jueces, fiscales, etc.), además de viabilizar el correcto desarrollo de las acciones de tratamiento.

Durante la supervisión se ha evidenciado que, en todos los establecimientos penitenciarios visitados existe carencia de personal de seguridad y no cuentan con suficientes instrumentos tecnológicos que permitan la detección de objetos prohibidos. No existe una política interna que asegure el adecuado mantenimiento y operatividad de estas herramientas donde todavía funcionan, hecho que afecta al propio sistema y no contribuye a la lucha contra la inseguridad ciudadana.

El informe da cuenta, entre otros, tres hechos graves: el primero, referido a las escasas herramientas tecnológicas disponibles para realizar el control de ingreso de objetos –en la mayoría de penales este se realiza solo de forma manual o con detectores de metales de mano denominados “garrets”-; el segundo, concerniente al gran número de cámaras de video vigilancia inoperativas, y el tercero, al poco personal de seguridad.

Salud

Un deber de la administración penitenciaria es garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de libertad. Si bien, se han evidenciado avances en la materia como la ampliación en el número de inscripciones de internos e internas al Sistema Integral de Salud (SIS), subsisten graves falencias que aún no se han superado. Así, por ejemplo, el número de médicos que labora en cárceles se encuentra muy por debajo de su cifra óptima. Sin embargo, el más grave de los hallazgos en esta materia, guarda relación con las precarias condiciones que rodean el trabajo de los profesionales de la salud, la carencia de medicinas esenciales y de ambulancias equipadas.

Deber de cooperación

El trabajo de supervisión de establecimientos penitenciarios por parte de instituciones defensoras de Derechos Humanos nunca ha resultado una tarea sencilla. Al interior del sistema penitenciario existen funcionarios que aún no comprenden la naturaleza de esta labor, resultándole incómoda nuestra presencia.

Pese a los más de 20 años dedicados a esta tarea, la Defensoría del Pueblo no ha sido ajena a prácticas tendientes a trabar o dificultar el normal ejercicio de su mandato constitucional. Pese a ello, los objetivos del presente informe se han cumplido a cabalidad.

Nuestra institución actúa al amparo de lo prescrito en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos. La supervisión es necesaria e imprescindible en la medida que los espacios

carcelarios no deben aislarse al conocimiento público y por ello, tanto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario deben brindar las facilidades necesarias para la labor de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo espera que presente documento sirva de base para la formulación y desarrollo de acciones que de forma efectiva puedan mejorar la situación de las personas privadas de libertad. En este esfuerzo, reafirmamos nuestro compromiso de actuar como un colaborador crítico de todas las entidades públicas y privadas concernidas en esta tarea.



Antecedentes

Desde 1996, la Defensoría del Pueblo viene supervisando y monitoreando la situación del sistema penitenciario nacional como componente esencial de la seguridad ciudadana, habiendo emitido diversos informes sobre el particular. Estos documentos, se han centrado en señalar sus principales problemas formulando recomendaciones para su correcta y oportuna superación.

Si bien, a lo largo del tiempo se han producido -en gran medida por la implementación de las recomendaciones formuladas- significativos cambios en algunos aspectos del sistema, la más seria de sus deficiencias -el hacinamiento crítico- persiste, sin visos inmediatos de solución. Este factor contribuye de forma decisiva en la mala situación de la infraestructura carcelaria, la insuficiente capacidad de atención de los servicios penitenciarios y en la debilidad de los programas de tratamiento. En su conjunto afecta -gravemente- los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Competencias de la Defensoría del Pueblo en el Sistema Penitenciario

De conformidad con lo establecido por el artículo 162º de la Constitución Política del Perú y el artículo 1º de la Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo está concebida como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos.

En materia de ejecución penal, particularmente, la labor de la Defensoría del Pueblo está orientada a verificar el respeto de los derechos fundamentales de las personas encarceladas y las condiciones laborales de los servidores penitenciarios, así como a supervisar la administración penitenciaria.

Desde el inicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo, cuenta con el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios adscrito a la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Este Programa tiene a su cargo la supervisión permanente de los Establecimientos

Penitenciarios del país, en coordinación con las oficinas defensoriales¹, lo que le permite conocer de manera directa la problemática carcelaria del país.

Es importante agregar, que nuestra labor se desarrolla en el marco de la aplicación de diversos instrumentos internacionales como: Las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos - ONU”, los “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas – OEA”, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes, entre otros.

Contenido del Informe Defensorial

El presente informe da cuenta del grave impacto que supone el hacinamiento crítico en los derechos de las personas privadas de libertad, y en particular se enfoca en el uso de la prisión preventiva al ser una de sus principales causas.

De otro lado, contiene también los resultados de un conjunto de visitas inopinadas de supervisión realizadas a 54 de los 69 establecimientos penitenciarios activos a nivel nacional².

Los resultados de la supervisión permiten exponer las principales características de la población penal, la situación de la infraestructura penitenciaria, los problemas de seguridad detectados, las condiciones laborales del personal INPE, el déficit de profesionales en el tratamiento, y la situación en cárcel de mujeres, niños y niñas que acompañan a sus madres, adultos mayores, personas con discapacidad, personas LGBTI y extranjeros/as, así como, las precarias condiciones en que se encuentran los servicios de salud, educación y trabajo.

[1] 28 Oficinas Defensoriales y 10 Módulos de Atención Defensorial

[2] Se ha considerado la supervisión a 54 establecimientos penitenciarios con la finalidad de abordar a la mayor población penitenciaria, así como a los penales que registran el mayor índice de quejas por vulneración de derechos fundamentales.



Parte I

Problema Transversal del Sistema Penitenciario

CAPÍTULO I

Hacinamiento. Principal causa de afectación de los derechos

Situación actual

Como fue señalado en el primer informe de la Defensoría del Pueblo sobre la realidad de las cárceles a nivel nacional³, el exceso de internos e internas sobre la capacidad de los establecimientos penitenciarios para albergarlos, constituye el principal factor que menoscaba los derechos humanos de las personas privadas de libertad:

“La sobrepoblación y el hacinamiento resulta ser el elemento detonante de la situación de violencia cotidiana que se vive en algunos penales”

Tómese en cuenta, que a la fecha del citado informe, el total de privados de libertad ascendía a un total de 24,888 personas, hoy casi 20 años después, se albergan a casi 70,000 reclusos/as más.

De acuerdo a cifras del Instituto Nacional Penitenciario a agosto del presente año, la población penitenciaria, asciende a 89,166 internos e internas mientras que la capacidad de albergue a nivel

[3] Informe Defensorial N° 11. Publicado en 1999.

nacional es de solo 39,156 plazas⁴, esto significa que existe un nivel de hacinamiento que alcanza el 128%. En el 2011, fecha de publicación del último informe defensorial sobre esta materia, esta cifra se situaba en 75%. En un periodo de 7 años se registra un crecimiento del 53%.

Gráfico N° 1



Fuente: Informe Estadístico Penitenciario agosto-2018
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como bien ha sido señalado en otras ocasiones, esta situación contribuye a que las condiciones de seguridad y control en el sistema penitenciario no sean las adecuadas y que al interior de los penales se generen espacios de tensión. Si los efectos del hacinamiento afectan a todas las personas privadas de libertad, generan especial daño entre los grupos de especial protección como las mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, etc.

El hacinamiento ocasiona también frecuentes fallas en los mecanismos de control y vigilancia penitenciaria, lo que se refleja en la existencia de armas y celulares al interior de las cárceles. Entre otros efectos, origina:

- Problemas psicológicos y emocionales en los internos e internas al no tener un espacio propio o privado dentro del penal. Este hecho produce continuas disputas por espacios y ambientes, lo cual impide el mantenimiento de relaciones sociales adecuadas.
- Que un número mayor de internos no pueda acceder a las áreas de trabajo y educación existentes. La capacidad instalada no puede satisfacer un nivel de demanda que aumenta de forma constante.
- Afectaciones a la salud física y psíquica, dado que es susceptible de padecer enfermedades infecto-contagiosas y síndromes, como tuberculosis, hepatitis o VIH/SIDA; además de desarrollar enfermedades mentales.

Sobre la forma en que el hacinamiento afecta la integridad de las reclusas y reclusos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe "Sobre los Derechos Humanos de las Personas

[4] El nivel de hacinamiento se traduce en un déficit de 50,010 unidades de internamiento. En el 2011, esta insuficiencia alcanzaba las 15,970 plazas.

Privadas de Libertad en las Américas” (2011), ha señalado:

“460. El hacinamiento puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano y degradante, violatoria del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos reconocidos internacionalmente. En definitiva, esta situación constituye una grave deficiencia estructural que trastoca por completo el cumplimiento de la finalidad esencial que la Convención Americana le atribuye a las penas privativas de libertad: la reforma y la rehabilitación social de los condenados”⁵.

A nivel nacional, la “Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020”, aprobada por el Ministerio de Justicia, señalan que el hacinamiento constituye una vulneración a los Derechos Humanos:

“En tal sentido, el impacto del crecimiento poblacional penitenciario determina que el hacinamiento en las instituciones penales se haya convertido en un problema mundial de derechos humanos, salud y seguridad para los internos, sus familias y sus comunidades. Como se verá posteriormente, el caso peruano no es ajeno a este fenómeno”⁶.

Fracaso de la acción estatal contra el hacinamiento

Tal como fue señalado por nuestra institución en reiteradas ocasiones, un sistema penitenciario vulnerado por el hacinamiento difícilmente podrá cumplir fines preventivos o resocializadores, afectando de forma casi ineludible, la dignidad de las personas encarceladas.

Pese a los compromisos asumidos por diferentes gobiernos, el referido fenómeno no ha disminuido, sino por el contrario, ha aumentado significativamente. Este déficit fue reconocido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el año 2016:

“En los últimos seis años, la capacidad de albergue ha tenido un crecimiento promedio de 4.8% anualmente. Así, para el año 2009, el sistema penitenciario contaba con 24,961 unidades de albergue para una población de 44,406 internos e internas, lo que representaba un hacinamiento del 77.9%. Seis años después, la población penitenciaria aumentó en 73.9% (77,242), mientras que las unidades de albergue solo en 32.2% (32,986), existiendo una brecha de 44,256 unidades a cubrir, lo que determina un hacinamiento del 134.2%. El crecimiento poblacional ha determinado, en relación a la capacidad de albergue, un hacinamiento crítico a nivel nacional”⁷.

Las evidencias demuestran con absoluta claridad que no es posible combatir el hacinamiento mediante la construcción de más unidades de albergue (cárceles), se requiere, de forma indispensable, de reales niveles de coordinación entre las entidades que conforman el sistema de justicia (Ministerio Público y Poder Judicial) y los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Conviene tener presente, que en estos últimos descansa la responsabilidad por el excesivo aumento de penas, la eliminación progresiva de los beneficios penitenciarios y el reducido uso de medidas alternativas a la prisión, como la vigilancia electrónica personal, conversión de pena, entre otros aspectos.

Conviene advertir, que de no implementar medidas concretas, en el año 2035, la población penitenciaria alcanzaría los 222,487 internos e internas, mientras que las unidades de albergue solo tendrían capacidad para 58,187 personas, llegando a un hacinamiento del 282%⁸. Para evitar este gravísimo escenario se requiere de una firme voluntad política por parte de todos los sectores públicos involucrados.

[5] Informe Sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Página 175.

[6] Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020. Página 58.

[7] Página 13.

[8] Ídem página 59.

Lamentablemente a la fecha, no es posible sostener que tal voluntad se encuentre plasmada. El Plan Nacional de Política Penitenciaria, único instrumento público, que plantea acciones en la materia no cuenta con los recursos, ni difusión necesarios que aseguren su real cumplimiento.

CAPITULO II

Uso extensivo de la Prisión Preventiva: Factor clave del hacinamiento penitenciario

La sobrepoblación penal y el hacinamiento tienen múltiples causas, entre las principales se hallan: El aumento de la actividad criminal, la dilación o lentitud de los procesos judiciales con reos en cárcel, marcos legales incompatibles con el principio de resocialización y el uso extensivo de la prisión preventiva. Corroborando lo señalado, el Informe sobre privados de libertad de la Comisión Interamericana señala:

“451. La CIDH observa que el hacinamiento es la consecuencia previsible de los siguientes factores fundamentales: (a) la falta de infraestructura adecuada para alojar a la creciente población penitenciaria; (b) la implementación de políticas represivas de control social que plantean la privación de la libertad como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana (llamadas de “mano dura” o “tolerancia cero”; (c) el uso excesivo de la detención preventiva y de la privación de libertad como sanción penal; y (d) la falta de una respuesta rápida y efectiva por parte de los sistemas judiciales para tramitar, tanto las causas penales, como todas aquellas incidencias propias del proceso de ejecución de la pena (por ejemplo en la tramitación de las peticiones de libertad condicional)”⁹.

Si bien, el hacinamiento penitenciario no solo es producto de la aplicación de la prisión preventiva, constituye su expresión más significativa en la medida que en la actualidad representa el 39.2% del total de la población penal¹⁰.

Posición de la Defensoría del Pueblo sobre el uso de la prisión preventiva

Para nuestra institución el uso racional de la prisión preventiva resulta una necesidad fundada en el respeto a los derechos de libertad personal y presunción de inocencia.

En el Informe Defensorial N° 29 -publicado en el año 2000- denominado “Derechos Humanos y Sistema Penitenciario” Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1998 – 1999. Se abordó a profundidad el tema señalándose lo siguiente:

“Limitación de la detención preventiva:

Uno de los aspectos más relevantes de la problemática carcelaria, es la existencia de un alto porcentaje de internos que tienen la condición de procesados. El uso indiscriminado de la medida de detención, además de ser un acto arbitrario, significa desconocer el principio de presunción de inocencia. Por ello, la detención preventiva sólo debe proceder cuando existan suficientes elementos probatorios de la responsabilidad del inculpado; cuando haya peligro procesal, es decir, cuando el inculpado obstaculice la investigación o interfiera en la determinación de la verdad, alterando o falsificando medios probatorios, amenazando testigos o a la víctima, etc. o cuando pueda fugar, criterios que además deben ser interpretados de manera restrictiva. En rigor, ambos requisitos están ya previstos en el artículo 135° del Código Procesal Penal que además exige que la pena a aplicarse sea superior a cuatro años de privativa de libertad”¹¹.

[9] Página 176.

[10] Informe Estadístico Penitenciario Agosto-2018.

[11] Informe Defensorial N° 29. Páginas 119 y 120.

De forma posterior, sucesivos informes publicados por la Defensoría del Pueblo dieron cuenta de la misma situación:

“uno de los problemas que ha causado permanente preocupación en la Defensoría del Pueblo es el alto nivel de personas privadas de libertad sin sentencia en los establecimientos penitenciarios. Así lo hemos señalado en los Informes Defensoriales N° 29 y N° 113, respectivamente. Lamentablemente, en este documento debemos reiterar esta situación, pues – según fuentes del INPE- hasta julio 2011, de las 48,858 personas privadas de libertad el 60.23% tiene la condición de procesadas”¹².

En cada oportunidad se formularon, recomendaciones al Poder Judicial y al Ministerio Público orientadas a realizar un uso más racional de esta medida. Retomando nuestra posición sobre este particular en el Primer informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se señaló:

“Otro problema que incrementa los niveles de hacinamiento es la aplicación indiscriminada y desmedida de la prisión preventiva por parte de los órganos jurisdiccionales. Actualmente existen 33 718 personas procesadas internadas en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, una diferencia reducida en comparación a las personas sentenciadas, que son 46 478”¹³.

Avances insuficientes

El impacto de la prisión preventiva en el sistema penitenciario se ha reducido desde que publicamos nuestro primer Informe Defensorial sobre el tema. En el año 1999, los procesados representaban el 69% de la población privada de libertad. Hoy representan el 39.2% de internos e internas.

Como bien lo destacamos en el Informe Defensorial N° 154^o, la reforma procesal penal contribuyó de forma significativa a reducir el número de internos e internas sin sentencia:

“La aplicación del Nuevo Código Procesal Penal hasta el momento ha originado, de acuerdo con la información estadística, efectos sumamente interesantes, como la mayor atención de los casos presentados, una disminución sensible en el tiempo de tramitación de los procesos y un uso racional y ponderado de la prisión preventiva, lo que se refleja en una mejora sustancial en la situación jurídica de la población penitenciaria”¹⁴.

Las disposiciones normativas del Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957) –aún pendiente de aplicación completa en todo el país– han disminuido la cantidad de personas procesadas, pero no lo suficiente. La ciudad de Lima, donde próximamente se implementará la reforma penal, concentra los establecimientos penitenciarios que registran el mayor porcentaje de internos e internas en situación de procesados. De un total de 25,366 personas, más del 50% están procesadas: 15,971.

Marco normativo y jurisprudencial (nacional e internacional) que regula el uso de la prisión preventiva

El extremo impacto de la prisión preventiva sobre los derechos fundamentales de los procesados ha obligado al Estado en su conjunto no solo a construir parámetros legales para limitar su uso, sino

[12] Informe Defensorial N° 154, página 187.

[13] Primer informe del Mecanismo Nacional de la Tortura. Página 19.

[14] Página 211.

también criterios jurisprudenciales –del Poder Judicial y Tribunal Constitucional- orientados a contribuir con el juzgador en la tarea de establecer cuando es realmente imprescindible utilizarla.

Un rol trascendente en la imposición de límites al uso de la prisión preventiva viene dado por los pronunciamientos y sentencias emitidas por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Tanto la Corte como la Comisión han señalado a los Estados que, sus compromisos internacionales los obligan a limitar la imposición de esta medida.

Presupuestos legales para dictar prisión preventiva

La prisión preventiva es un instituto procesal previsto en el ordenamiento legal que tiene por función asegurar los fines del proceso penal, privando de la libertad –temporalmente– a la persona imputada de la comisión de un delito. Tiene por principios rectores la excepcionalidad, provisionalidad y variabilidad.

Al respecto, independientemente que se trate del Código Procesal Penal de 1991 o el Nuevo Código Procesal Penal de 2004, los presupuestos necesarios para la configuración de la prisión preventiva son: i) existencia de prueba suficiente; ii) pena probable a imponerse mayor a cuatro años de pena privativa de libertad, y iii) peligro procesal. Sobre estos presupuestos es necesario considerar lo siguiente:

- **Apariencia de un buen derecho.** - Este requisito radica en el juicio de probabilidad consistente en atribuir un hecho delictivo a una persona. Según la Resolución Administrativa N° 325-2011-P-PJ. -Circular Sobre Prisión Preventiva- corresponde al juez *“evaluar la existencia de fundados y graves elementos de convicción, para estimar un alto grado de probabilidad de que el imputado pueda ser autor o partícipe del delito que es objeto del proceso penal”*.
- **Peligro procesal.**- El proceso penal tiene como finalidad el asegurar que se llegue al esclarecimiento de la verdad de los hechos para que así se obtenga una resolución fundada en justicia. En ese contexto, el peligro procesal se constituye en el riesgo que existe –fundado en elementos objetivos- que el procesado pueda interferir u obstaculizar en el mismo, así como también pueda sustraerse de este fugando.
- **Prognosis de pena.** - Consiste en la proyección por parte del juzgador que la pena a imponer de llegar a juicio va a ser superior a los 4 años.

Criterios Jurisprudenciales del Poder Judicial

En la necesidad de garantizar el uso racional de la prisión preventiva, el Poder Judicial ha emitido criterios jurisdiccionales orientados a ilustrar a sus magistrados la forma adecuada de interpretar y aplicar las disposiciones legales concernidas a esta materia. Sobre el particular, destacan dos casaciones de carácter vinculante.

a) Casación N° 626-2013/Moquegua

Publicada el 27 de febrero del año 2016, esta casación estableció como doctrina jurisprudencial vinculante, criterios procesales sobre la audiencia, motivación y otros elementos de la prisión preventiva. Impone entre otros aspectos, la necesidad de motivar cada requisito o presupuesto contenido en el requerimiento fiscal.

En su considerando vigésimo segundo, establece que en la audiencia donde se debatirá la prisión preventiva, el fiscal debe motivar oralmente, como por escrito, la proporcionalidad de la medida y la duración de esta.

b) Casación N° 564-2016/Loreto

La Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, a través de esta sentencia, reitera lo establecido en la Casación N° 626-2013/Moquegua, referente a que para la aplicación de la prisión preventiva solo se requiere un alto grado de probabilidad de la comisión del delito, siendo necesario el examen de los actos de investigación de manera individual y en conjunto.

Asimismo, desarrolla los alcances de la **apariencia del delito** al momento de aplicarse esta medida cautelar, definiendo sus alcances desde: **a) una perspectiva sustantiva**, siendo necesario, que el hecho imputado esté regulado en la normativa penal y que sea subsumible en ella según criterios objetivos y subjetivos; y **b) una perspectiva procesal**, requiriéndose la existencia de fundados y graves elementos de convicción que permitan sostener la alta probabilidad de su comisión.

Asimismo, ha establecido como doctrina jurisprudencial, que la evaluación del hecho debe realizarse conforme con los criterios propios de la teoría de la imputación objetiva y subjetiva, en cuanto al análisis de la probable realización del injusto penal.

Estándares del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional, en su rol de máximo intérprete de la Constitución, ha fijado - por medio de su jurisprudencia- estándares de obligatorio cumplimiento al momento de evaluar la imposición de una prisión preventiva. En tal merito, de forma reiterada ha establecido como criterio la excepcionalidad de la misma:

“[su] aplicación no debe ser la medida normal u ordinaria, sino que sólo puede dictarse en casos particularmente graves y siempre que sea estrictamente necesaria para los fines que se persigue con el proceso penal. [...] aparte de tratarse de una medida excepcional, el principio favor libertatis impone que la detención judicial preventiva tenga que considerarse como una medida subsidiaria, provisional y proporcional, esto es, cuyo dictado obedezca a la necesidad de proteger fines constitucionalmente legítimos que la puedan justificar”¹⁵.

Cabe resaltar que a lo largo del tiempo, el Tribunal ha sentado jurisprudencia sobre diversos aspectos relativos a la prisión preventiva, así por ejemplo sobre el peligro de fuga ha señalado:

“el principal elemento a considerarse con el dictado de esta medida cautelar debe ser el peligro procesal que comporte que el procesado ejerza plenamente su libertad locomotora, en relación con el interés general de la sociedad para reprimir conductas consideradas como reprochables jurídicamente. En particular, de que el procesado no interferirá u obstaculizará la investigación judicial o evadirá la acción de la justicia. Tales fines deben ser evaluados en conexión con distintos elementos que antes y durante el desarrollo del proceso puedan presentarse y, en forma significativa, con los valores morales del procesado, su ocupación, bienes que posee, vínculos familiares y otros que, razonablemente, le impidan ocultarse o salir del país o sustraerse a una posible sentencia prolongada...”¹⁶.

En relación al peligro de obstaculización del proceso prescribe:

[15] Sentencia recaída en el Expediente N° 1091-2002-HC/TC.

[16] Sentencia recaída en el Expediente N° 1091-2002-HC/TC. Fundamento 15.

“El segundo supuesto del peligro procesal (el de la obstaculización del proceso) se encuentra vinculado a la injerencia del procesado en libertad ambulatoria respecto del resultado del proceso, pudiendo ello manifestarse con la influencia directa del actor en la alteración, ocultamiento o desaparición de los medios probatorios, en la conducta de las partes o peritos del caso que incida en el juzgador a efectos de un equívoco resultado del proceso e incluso que de manera indirecta o externa el procesado en libertad pueda perturbar el resultado del proceso penal, aspectos de obstaculización del proceso que el juzgador debe apreciar en cada caso en concreto, ya que de contar indicios fundados de su concurrencia deberá ser merecedor de una especial motivación que la justifique (...)”¹⁷.

Caso Ollanta y Nadine

A mediados de este año, el máximo intérprete de la Constitución en el denominado caso “Ollanta Humala” (expedientes N° 04780-2017-PHC/TC y 00502-2018-PHC/TC) ha fijado criterios interpretativos sobre el tema que si bien, no constituyen precedente vinculante, desarrollan parámetros a la actuación del juez penal en la materia siendo —a nuestro criterio— los más relevantes:

- La prisión preventiva es una regla de última ratio, así como una medida excepcional y subsidiaria. El juzgador tiene la obligación de motivar adecuadamente sus decisiones, debiendo la resolución contar con una “motivación cualificada”, despejando la arbitrariedad. (fundamentos 32-39).
- Existe un deber de valorar todos los elementos de juicio, tanto de cargo como de descargo, para determinar la existencia de nuevos elementos de convicción de la comisión de un delito en un pedido de revocatoria del mandato de comparecencia. Este análisis permitirá justificar de manera razonable la “presunta existencia de elementos que permitan razonablemente vincular al procesado con la comisión del delito por el que se le sigue un proceso penal, a razón de salvaguardar la presunción de inocencia” (fundamento 64).
- Los cuestionamientos dirigidos al imputado relacionados con declaraciones o conductas que no se acercan a la verdad no pueden ser interpretadas como un peligro de obstaculización que justifique el dictado de una prisión preventiva. No se aprecia ninguna necesidad apremiante de encarcelar a una persona por no declarar conforme a la verdad, por haber tenido conductas que no se acerquen a ella, o, en el caso concreto, por haber distorsionado su grafía (fundamentos 109 - 111).
- Una medida de prisión preventiva debe ser respetuosa del test de proporcionalidad (fundamento 112).
- Sostener que pueda bastar la gravedad de la pena y los indicios de pertenencia a una organización criminal para justificar una orden preventiva de prisión es violatorio de los derechos fundamentales a la presunción de inocencia y a la libertad personal. Este Tribunal considera que pueden ser elementos que contribuyan a presumir el peligro procesal (ya sea de peligro de fuga o de obstaculización probatoria), pero por sí solos no son suficientes (fundamento 122).
- La coyuntura social de corrupción ha generado que la sociedad esté en una situación de sospecha colectiva, colocando a un funcionario público como un sujeto “proclive al delito”. Esta situación es contraria al mandato establecido en el artículo 1 de la Constitución y a los derechos consagrados en el artículo 2 (fundamento 125).

[17] Expediente N° 1555-2012-HC. Fundamento 6.

Estándares del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

Nuestro país ha asumido compromisos internacionales que lo obligan hacer un uso racional y excepcional de la prisión preventiva y toda medida restrictiva de la libertad personal. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en su jurisprudencia que para declarar la detención judicial a través de una medida de prisión preventiva se debe evaluar las circunstancias específicas del caso con el fin de apreciar indicios razonables y suficientes que demuestren que el procesado impedirá el desarrollo del procedimiento o eludirá la acción de la justicia; debiendo evitar el dictado de penas anticipadas por motivos de “alarma social”, “repercusión social” o “peligrosidad” (sentencia del caso Bayarri vs. Argentina).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha interpretado y establecido parámetros de actuación en materia del uso de prisión preventiva, dentro de los cuales cabe resaltar:

- (i) La detención preventiva debe ser la excepción y no la regla;
- (ii) Los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso;
- (iii) La existencia de indicios de responsabilidad no constituyen razón suficiente para decretar la detención preventiva de una persona;
- (iv) Aun existiendo fines procesales, se requiere que la detención preventiva sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal;
- (v) Se requiere una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones;

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha emitido diversas sentencias respecto a la aplicación de la prisión preventiva, entre las más importantes tenemos:

Nombre del caso	Fundamento de sentencia
<p>Caso López Álvarez vs. Honduras</p> <p>No es posible dictar prisión preventiva solo por tipo de delito cometido</p>	<p><i>“(…)necesidad, consagrada en la Convención Americana, de que la prisión preventiva se justificara en el caso concreto, a través de una ponderación de los elementos que concurren a éste, y que en ningún caso la aplicación de tal medida cautelar [la prisión preventiva] sea determinada por el tipo de delito que se impute al individuo(…)”.</i> (Fundamento 81)</p>
<p>Caso Barreto Leiva vs. Venezuela</p> <p>Se refirió a la vigencia y aplicación en el caso concreto de <u>una norma que permitía el encarcelamiento</u> del acusado de comprobarse únicamente la existencia de <u>“indicios de culpabilidad”</u>, sin necesidad de establecer un fin legítimo.</p>	<p>“(…) la orden de detención judicial en ninguna de sus 454 hojas hacía mención a la necesidad de dictar la prisión preventiva del Sr. Barreto Leiva porque <u>existan indicios suficientes</u>, que persuadan a un observador objetivo, de que éste va a impedir el desarrollo de <u>procedimiento o eludir la acción de la justicia</u>”. En consecuencia, al no haber brindado el Estado “una motivación suficiente respecto de la consecución de un fin</p>

	legítimo compatible con la Convención a la hora de decretar la prisión preventiva, la misma devino en arbitraria”. (Fundamento 115)
Nombre del caso	Fundamento de sentencia
Peirano Basso vs. Uruguay Desarrolla el principio de proporcionalidad	“Otro de los principios limitadores de la prisión preventiva se refiere a la proporcionalidad, en virtud del cual una persona considerada inocente no debe recibir peor trato que una condenada ni se le debe deparar un trato igual a ésta. La medida cautelar no debe igualar a la pena, en cantidad ni en calidad (artículo 5 y 6 de la Convención Americana). La proporcionalidad se refiere justamente a eso: se trata de una ecuación entre el principio de inocencia y el fin de la medida cautelar. No se trata de una equivalencia. No se debe confundir la equiparación que se establece entre la prisión preventiva y la pena a los fines de computar los plazos de detención, con la equiparación de su naturaleza(…)” (Fundamento 109)

De acuerdo a la Comisión Interamericana, el uso racional de la prisión preventiva requiere de la más absoluta independencia judicial. En su informe denominado “Uso de la prisión preventiva en las Américas” el relator especializado señaló que la falta de independencia judicial constituye una de las causas que hacen más extensivo el uso de la prisión preventiva. De acuerdo al texto, las presiones o injerencias sobre el Poder Judicial provienen fundamentalmente de tres sectores: “a. Altos funcionarios de otros poderes u órganos del Estado, que ante los reclamos sociales o por motivaciones de otra naturaleza mantienen un fuerte discurso punitivo b. las cúpulas de los poderes judiciales que hacen eco del mensaje que se transmite desde el poder político; y (c) los medios de comunicación y la opinión pública”¹⁸.

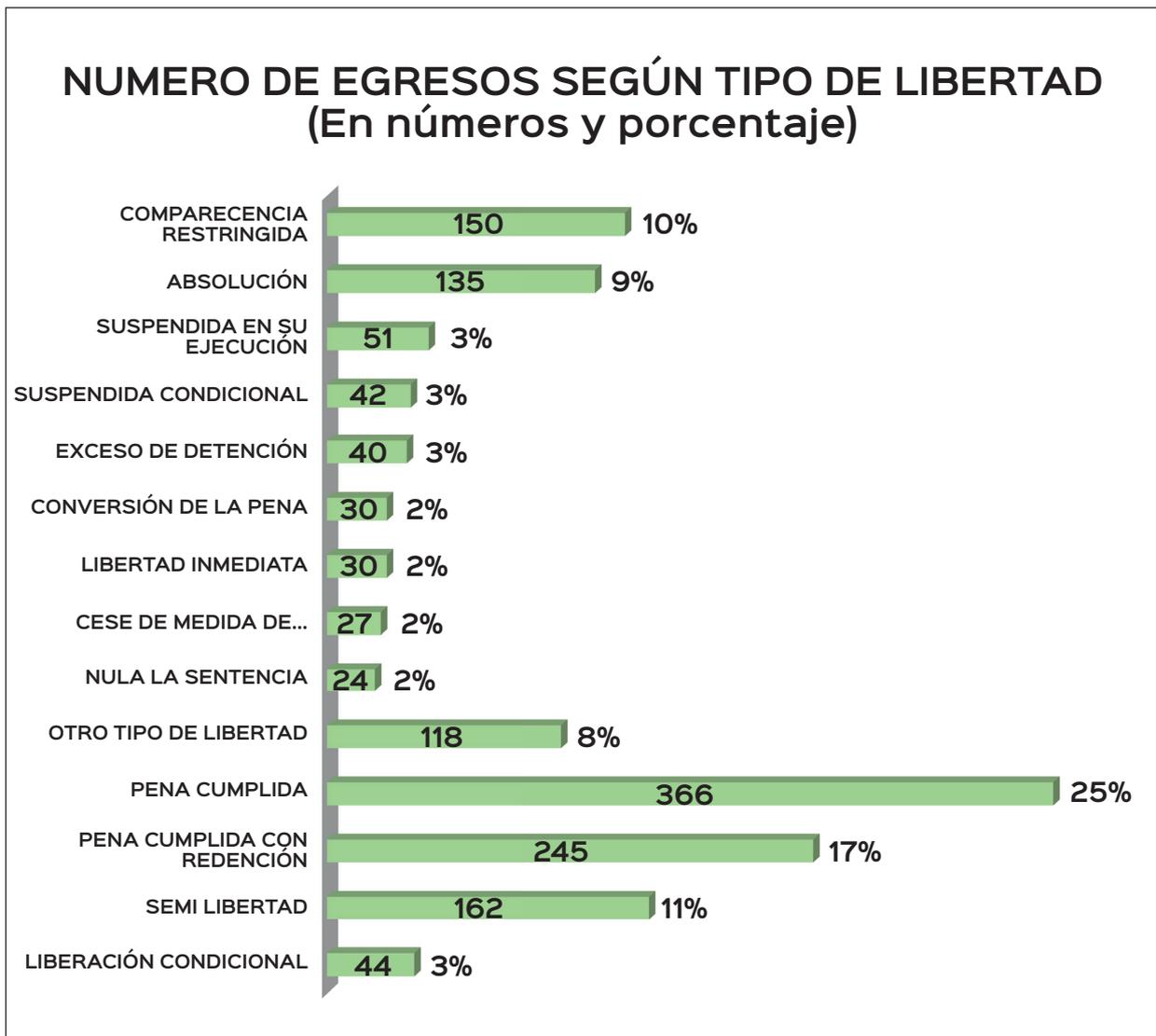
Personas a las que se les revoca la prisión preventiva

En agosto del presente año, 1,464 internos e internas egresaron de establecimientos penitenciarios. De ese total el 9% (135 personas) recobraron su libertad por absolució, es decir, eran inocentes y se les mantuvo encarcelados. El resto de ex reclusos o reclusas fueron excarcelados/as (517) en mérito a que el Poder Judicial determinó que ya no era necesario que continúen en prisión preventiva, por lo que varió su mandato inicial.

En total 806 personas permanecieron reclusas en condiciones de hacinamiento siendo expuestas a graves lesiones a su vida, integridad y dignidad.

[18] Página 46. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>

Gráfico N° 2



Fuente: Unidades de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

Propuestas para reducir el uso de prisión preventiva

En el año 1999, la Defensoría del Pueblo emitió su primera recomendación orientada a reducir el impacto de prisión preventiva en el sistema penitenciario:

“RECOMENDAR a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial que en ejercicio de sus funciones de gobierno, previstas en el artículo 1º de la Ley N° 26546, expida directivas a nivel nacional destinadas a: i. Promover un uso más adecuado del artículo 135º del Código Procesal Penal, a fin de que la detención preventiva se restrinja a situaciones que así lo aconsejen atendiendo rigurosamente a criterios de proporcionalidad”¹⁹.

Si bien se han producido algunos avances, no es posible para un Estado Constitucional mantener

[19] Informe Defensorial N° 29. Página 115.

el nivel actual de internos e internas sin sentencia. El inadecuado uso de la prisión preventiva se pone de manifiesto también, como se ha señalado, en el alto número de personas a quienes, luego de permanecer privados de libertad, se les revoca la detención.

En julio de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el “Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas”, donde enfatiza la importancia de la implementación, supervisión y promoción de medidas alternativas a la prisión preventiva, pues constituyen acciones eficaces para evitar la desintegración y estigmatización comunitaria que ocasiona, disminuir la tasa de reincidencia y utilizar los recursos públicos de forma eficiente.

Entre otros aspectos, el Informe recomienda a los Estados la incorporación de una perspectiva de género en la implementación de políticas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva, y la aplicación de enfoques diferenciados para el tratamiento de personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, como mujeres o personas afrodescendientes, indígenas, LGTBI, adultas mayores, personas con discapacidad, entre otros. En esta línea, entre las propuestas más significativas resaltan:

- Aumentar el número de las figuras delictivas respecto de las cuales no cabe la posibilidad de aplicar la prisión preventiva;
- Fortalecer los sistemas de defensa pública (o licitada cuando sea el caso), prestando atención prioritaria a la cobertura y a la calidad del servicio, de manera tal que sean capaces de proporcionar desde el momento de la aprehensión policial un servicio oportuno, efectivo y encaminado a la protección de los derechos fundamentales de toda persona señalada de haber cometido un delito.
- Garantizar la asignación de los recursos necesarios para que las medidas alternativas a la prisión sean operativas (por ejemplo, vigilancia electrónica personal) y puedan ser utilizadas por el mayor número de personas posible.
- Establecer mecanismos de supervisión para revisar periódicamente la situación de las personas que se encuentran bajo prisión preventiva

En el ámbito nacional, las principales propuestas para reducir el uso de la prisión preventiva se hallan en el Plan Nacional de Política Penitenciaria, el cual fija cuatro acciones estratégicas a ser desarrolladas por el Poder Judicial, Congreso de la República, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otras instituciones:

1. Los legisladores reciben propuestas legislativas sobre medidas alternativas al internamiento.
2. Los jueces reciben orientación sobre la aplicación o imposición de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad.
3. Los jueces reciben información sobre medidas de coerción personal alternativas al internamiento, así como de las penas alternativas a la privativa de la libertad.
4. Los fiscales reciben orientación sobre las medidas alternativas a la prisión preventiva o de penas privativas de libertad.

Lamentablemente no existe a la fecha, documento público que explique la forma en que

estas acciones han sido desarrolladas, ni el impacto que las mismas han podido tener desde aquel entonces.

Debe entenderse con claridad, que de nada sirven, por sí solos, los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial, Tribunal Constitucional o Sistema Interamericano, si no se estructuran fórmulas o procedimientos tendientes a promover y exigir su efectivo acatamiento.

Situación de la Vigilancia Electrónica Personal

En el año 2011, a través del Informe Defensorial N° 154 se recomendó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos promover el uso de mecanismos de vigilancia electrónica personal, ello frente a la necesidad de disminuir el número de personas encarceladas:

“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.”

Pese a las exhortaciones y gestiones realizadas por la Defensoría del Pueblo, recién el 9 de marzo de 2017, se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-JUS, el reglamento que regulaba el uso de la vigilancia electrónica personal y establecía medidas para la implementación de un plan piloto.

Este cuerpo normativo, vigente a la fecha, desarrolla los principios que orientan su aplicación, así como también detalla el procedimiento a seguir para la instalación, seguimiento y monitoreo de las personas que utilizan grilletes electrónicos. Esta norma, establece que el costo del mecanismo lo asume el beneficiario, y que solo excepcionalmente podrá ser cubierto por el Estado de manera parcial o total (a través de resolución judicial), previo informe socioeconómico por parte del INPE.

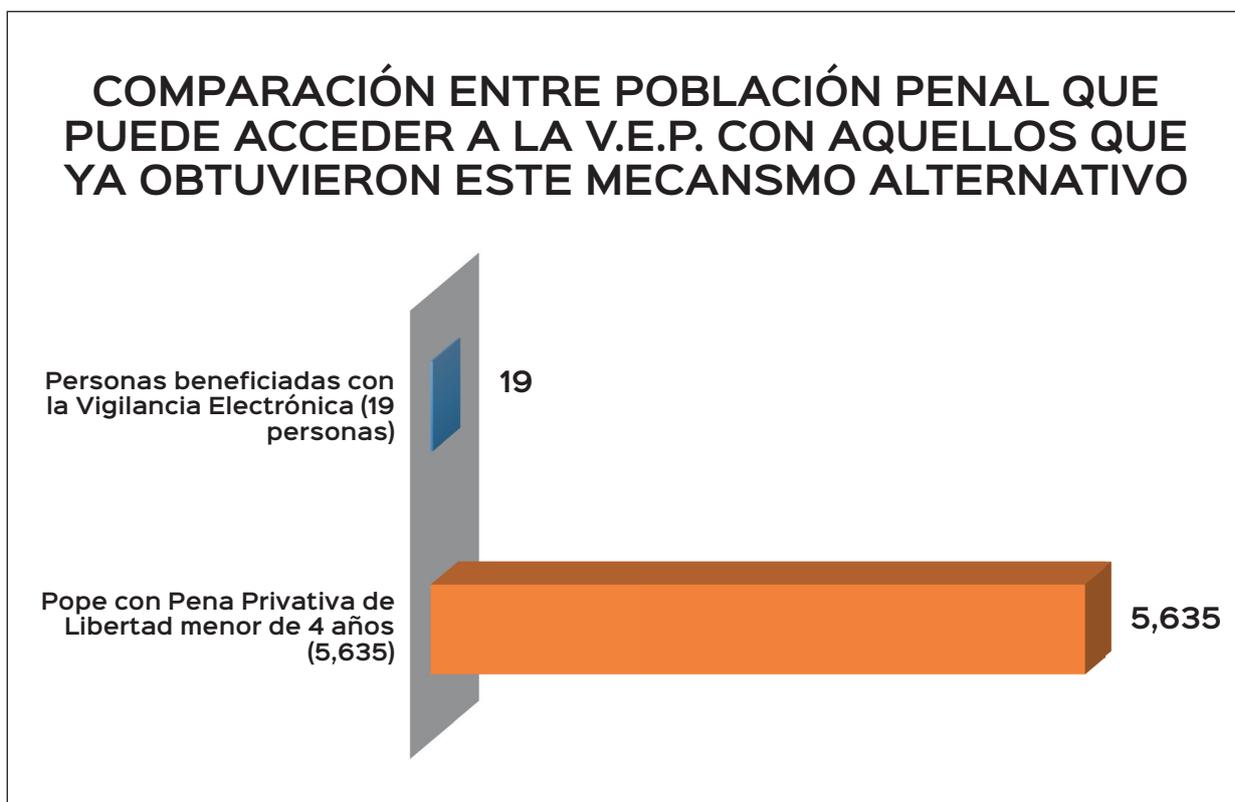
El 22 de julio de 2017, se publicó el Decreto Supremo N° 016-2017-JUS que aprobó *“Los Protocolos Específicos de Actuación Interinstitucional para la aplicación de la Vigilancia Electrónica”*, cuya finalidad es articular a los operadores del sistema de justicia penal en la estandarización de sus actividades y los mecanismos de comunicación para la aplicación de esta medida.

El 15 de mayo de 2018, se aprobó el calendario oficial para la implementación de la vigilancia electrónica personal, mediante Decreto Supremo N° 006-2018-JUS, en virtud del cual se estableció que, la aplicación de este instrumento sería extendida a los distritos judiciales de Lima, Lima Sur, Lima Norte, Lima Este, Callao y Ventanilla, durante el año 2018.

El uso de la vigilancia electrónica es coordinado, en la actualidad por el Instituto Nacional Penitenciario. A la fecha de cierre del presente Informe, solo 19 personas han sido beneficiadas con este mecanismo; perteneciendo todos ellos al Distrito Judicial de Lima. Estas personas abonan de manera mensual el monto de S/ 774.00, por concepto de uso del grillete electrónico.

Como resulta obvio, la vigilancia electrónica no ha tenido el impacto que se esperaba. Solo un muy pequeño porcentaje de la población penal que podía acceder a su uso (la norma fija un máximo de 4 años de pena privativa para solicitarla), se ha beneficiado con su implementación.

Gráfico N° 3



Fuente: Informe Estadístico Penitenciario agosto-2018
Elaboración: Defensoría del Pueblo

A fin de masificar su alcance, en favor de la reducción del hacinamiento, es necesario realizar reformas legales que permitan a los procesados acceder al uso de grilletes cuando la pena a imponer por el delito cometido no sea mayor a 8 años (en la actualidad son 4 años) o, en el caso de los sentenciados cuando hayan sido condenados a una pena privativa de libertad de similar duración (salvo delitos graves). De otro lado, el costo del mecanismo podría ser cubierto en mayor medida por el Estado, tomando en cuenta el real costo que conlleva mantener a una persona en privación de libertad.



Parte II

Resultados de la Supervisión

CAPÍTULO I

Situación de las personas privadas de libertad que pertenecen a los principales grupos de especial protección

Mujeres privadas de libertad

En general, las mujeres privadas de libertad enfrentan la imposición de un régimen que fue diseñado sin tener en cuenta las necesidades diferenciadas entre varones y mujeres. Por ello, resulta importante observar los estándares que la comunidad internacional ha venido adoptando para superar esta dificultad.

Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas (Reglas de Bangkok)²⁰, adoptadas en el año 2010, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, contienen una regulación específica —70 Reglas— sobre los lineamientos que el sistema penitenciario de cada país debe tener en cuenta con relación a las mujeres privadas de libertad. Dicho instrumento desarrolla estándares mínimos que los Estados deben aplicar, por ejemplo, en el trato a las mujeres embarazadas, madres con niños y niñas, acceso y garantía del derecho a salud, acciones preventivas frente al maltrato físico

[20] La Reglas de Bangkok, Regla 1, refiere: A fin de poner en práctica el principio de no discriminación consagrado en el párrafo 6 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, se debe tener en cuenta las necesidades especiales de las reclusas en la aplicación de la presentes Reglas. La atención de estas necesidades para lograr en lo sustancial la igualdad entre los sexos no deberá considerarse discriminatoria.

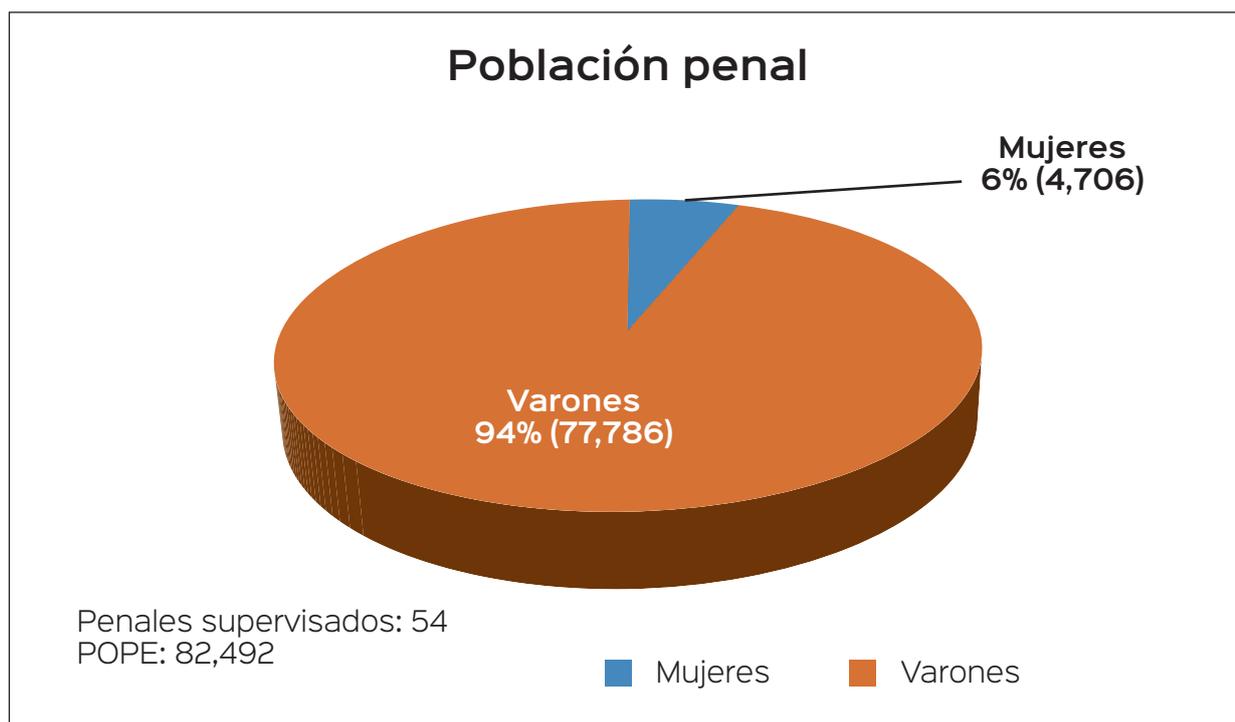
y psicológico, atención de la salud mental, entre otros²¹.

A demás de las disposiciones legales contenidas en el Código de Ejecución Penal y su reglamento, a nivel del INPE, existe una Directiva que fue elaborada tomando en consideración las reiteradas recomendaciones por parte de la Defensoría del Pueblo, sobre todo las contenidas en el Informe de Adjuntía N° 006-2013-DP/ADHPD, denominado “Lineamientos para la Implementación de las Reglas de Bangkok en el Sistema Penitenciario Peruano”²², cuyo objeto era la incorporación de estas Reglas en el diseño y ejecución de la normativa y políticas que afecten a las mujeres en el sistema penal y penitenciario.

La Directiva DI-012-2016-INPE/DTP, “Atención Integral y Tratamiento Penitenciario para Mujeres Procesadas o Sentenciadas en Establecimientos Penitenciarios y Medio Libre”, aprobada mediante Resolución Presidencial N° 119-2016-INPE/P, de fecha 22 de abril de 2016, establece pautas en las áreas de atención referidas a mujeres procesadas y sentenciadas, considerando sus necesidades diferenciadas.

Durante la supervisión a los establecimientos penitenciarios se registró una población de 4,706 mujeres; distribuidas en 35 penales, 23 mixtos (albergan hombres y mujeres) y 12 exclusivamente para mujeres.

Gráfico N° 4



Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Esta cifra equivale al 6% de la población penitenciaria total, siendo en comparación con la de los varones, un número reducido. Este hecho, ha motivado que las necesidades de las mujeres sean usualmente, invisibilizadas, lo que ha generado la vulneración de sus distintos derechos fundamentales.

[21] Las Reglas de Bangkok han desarrollado las obligaciones del Estado ante situaciones de especial vulnerabilidad; por ejemplo, el asesoramiento sobre salud y nutrición para mujeres gestantes, evaluar el traslado al país de origen de las interna extranjeras, reconocer las necesidades por las tradiciones culturales, entre otras. Cfr. Reglas de Bangkok, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 71 sesión plenaria, diciembre de 2010. Reglas 1º, 12º, 13º, 14º, 16º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º y 55º.

[22] Informe de Adjuntía N° 06-2013-DP/ADHPD, Lima, mayo del 2013.

Es importante que las mujeres reciban una atención y tratamiento de acuerdo a sus necesidades, intereses y experiencias²³. Sin embargo, a lo largo de la supervisión se ha podido evidenciar que existen diferencias significativas en perjuicio de las mujeres, debido a la carencia de enfoque o perspectiva de género en el sistema penitenciario del Perú.

Se ha observado, que existen cárceles que a pesar de haber sido construidas para albergar exclusivamente a varones, improvisaron su infraestructura para acoger también a mujeres. En estos casos la población femenina constituye una minoría rezagada en lo que concierne a dimensiones de espacio, acceso a tratamiento, ambientes de alojamiento y talleres entre otros aspectos.

En los penales mixtos, el acceso a talleres o áreas educativas se ve sumamente restringido para las mujeres privadas de libertad, puesto que, bajo el argumento de no poder interactuar con varones, se les restringe el acceso. Si bien compartimos el argumento de la no vinculación dentro de un mismo penal, este criterio no debe ser empleado en perjuicio de la minoría. Es menester mencionar que, en el común de penales mixtos, las mujeres laboran en talleres productivos ubicados dentro de su mismo pabellón, mientras que los varones se trasladan a ambientes especialmente acondicionados para ello.

1. Actividades laborales y educativas

Durante la supervisión, se pudo comprobar que el INPE implementa talleres laborales y educativos sin enfoque de género, es decir, asocia ciertas labores con varones y otras con mujeres, siendo este un criterio transversal, porque se aplica tanto en penales mixtos, como de mujeres (en estos últimos, la mayoría de talleres son de manualidades).

El cuadro a continuación expone las diferencias que existen en la participación de actividades productivas²⁴ entre hombres y mujeres ubicados en penales mixtos.

Cuadro N° 1

PARTICIPACIÓN DE VARONES Y MUJERES EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN PENALES MIXTOS				
PENAL	TOTAL VARONES	TOTAL MUJERES	PARTICIPACIÓN DE VARONES	PARTICIPACIÓN DE MUJERES
Huacho	1949	60	286	15
Ancón II	1268	331	405	154
Tumbes	958	63	87	0
Pampas de Sananguillo	765	40	306	19
Madre de Dios	847	54	327	4
Chiclayo	3710	135	134	13
Ica	4305	294	266	45
Jaén	257	8	107	0
Cajamarca	1421	96	76	7
Ayacucho	2477	209	205	15
Andahuaylas	389	50	211	8
Chachapoyas	639	23	115	6

Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

[23] DEFENSORÍA DEL PUEBLO, “Mujeres y Sistema Penitenciario”. Lima, 2005.

[24] Según el Manual de Procedimientos de Trabajo Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario, las actividades productivas son aquellas que se realizan en ambientes adecuados e implementados con maquinarias, equipos, herramientas, muebles y uso de servicio básico (talleres de producción).

En este cuadro, se puede observar que, en dos penales mixtos las mujeres no pueden acceder a talleres productivos, limitándose a realizar actividades de soporte (las cuales no necesitan ambientes específicos o maquinarias), para subsistir durante su permanencia en el establecimiento penitenciario.

Asimismo, se puede establecer que aproximadamente por cada nueve (9) varones, una (1) mujer tiene acceso a talleres productivos. Dicha problemática debe ser abordada de manera idónea por el INPE con la finalidad de corregir esta situación.

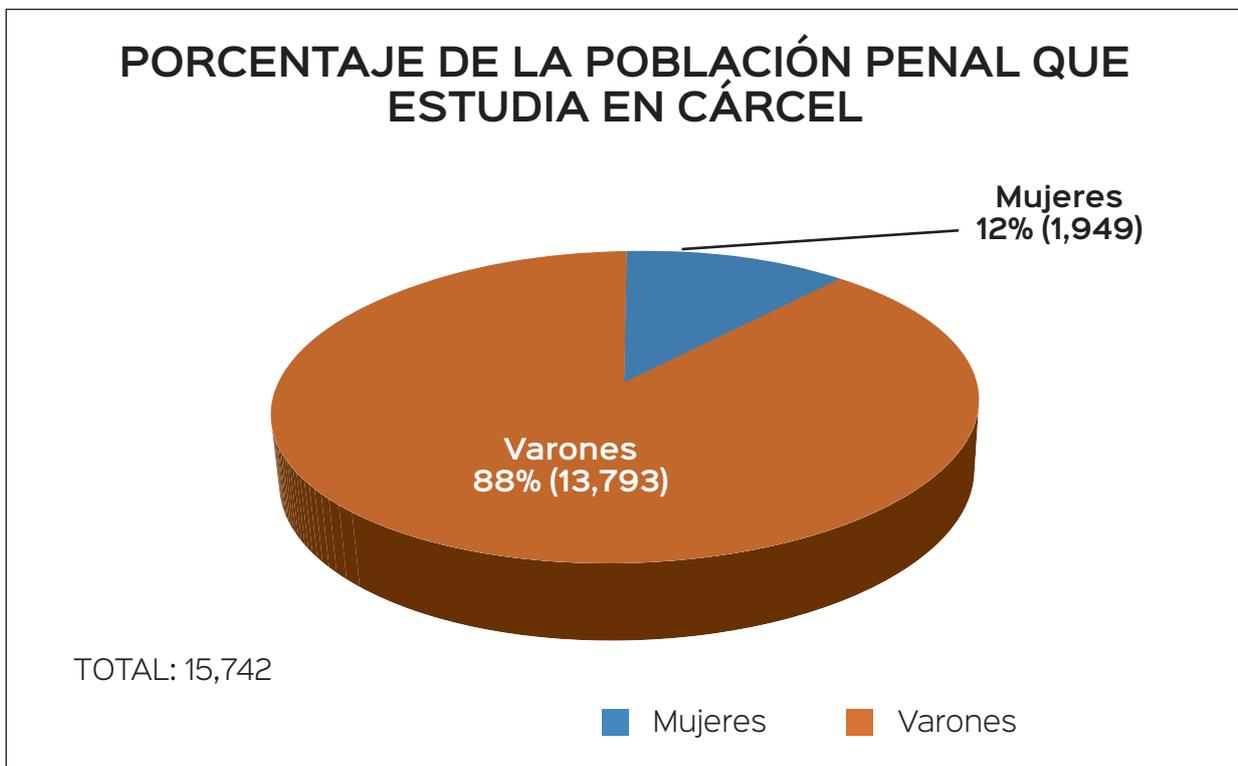
Finalmente, todos los problemas que afrontan las mujeres privadas de libertad se intensifican cuando son clasificadas en Establecimientos Penitenciarios de Máxima Seguridad o de Régimen Cerrado Especial. En dichos penales, las normas de seguridad son más estrictas ocasionando mayores restricciones.

Los establecimientos penitenciarios que albergan a mujeres no cuentan con talleres de carpintería, cerámica, cestería, cornoplastía, zapatería, entre otros; porque lamentablemente la autoridad penitencia considera que no son actividades de su interés.

El acceso de mujeres a las actividades educativas presenta dificultades similares con las observadas en el ámbito laboral. Esta realidad se acentúa en los penales mixtos, donde debido a la prioridad que se concede a la población masculina.

Los resultados de la supervisión determinan que existe una marcada diferencia entre varones y mujeres con relación a las oportunidades de estudio; mientras que el porcentaje de hombres que accede a actividades educativas representa el 88% (13,793), el porcentaje de mujeres alcanza solo el 12% (1,949).

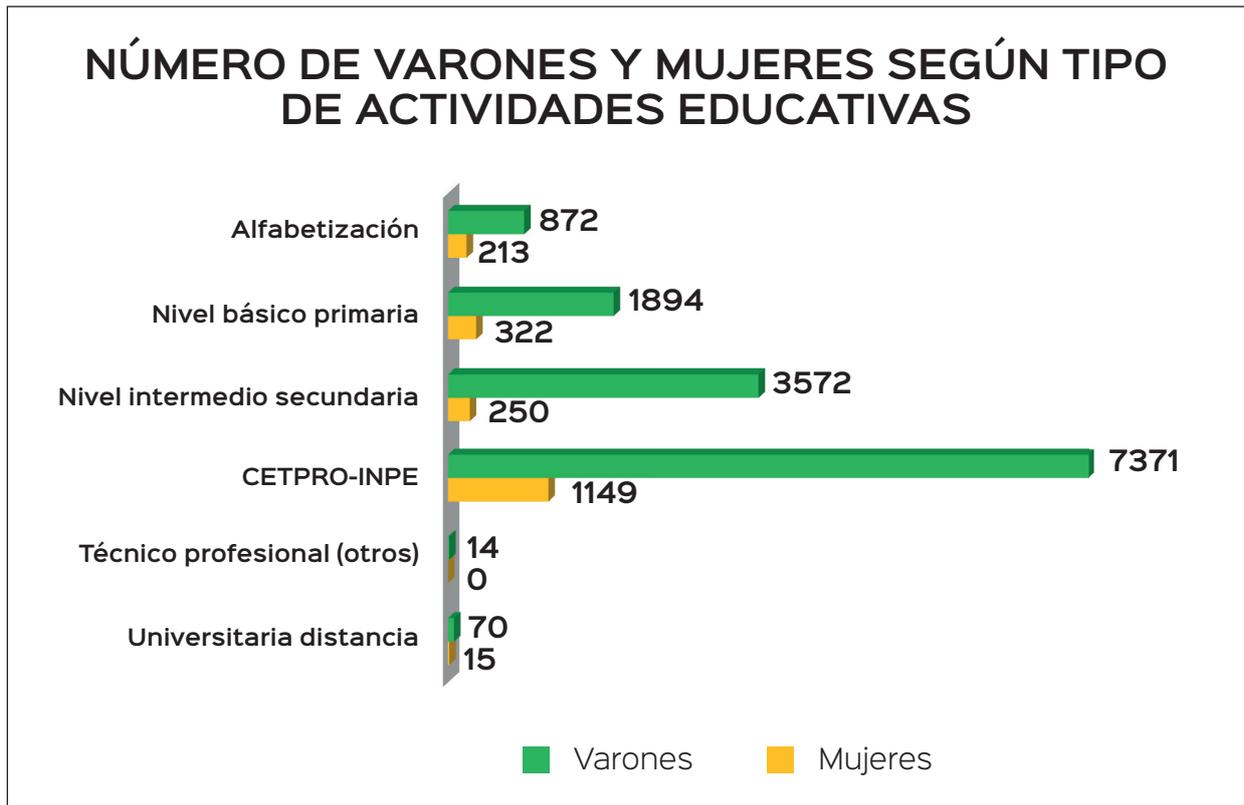
Gráfico N° 5



Esta diferencia se agudiza en algunos establecimientos penitenciarios. Por ejemplo, en el establecimiento Penitenciario de Tumbes no se brinda el servicio de educación básica alternativa (en ninguno de sus niveles) a las mujeres privadas de libertad. Semejante situación ocurre en el penal de Pampas de Sananguillo, donde solo se brinda educación básica regular a nivel secundario.

Conviene destacar que la mayor participación de mujeres privadas de libertad se da en los Centros de Educación Técnico Productivo – CETPRO, los cuales tienen por fin instruir en carreras técnicas. En esta modalidad educativa participan un total de 1,149 internas.

Gráfico N° 6



Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las mujeres no se benefician de los programas de alfabetización, nivel básico e intermedio, técnico profesional y universitario, impartidos a distancia; ya sea debido a la carencia de personal o a la ausencia de políticas y programas de educación para este grupo.

2. Mujeres gestantes

Durante la supervisión se halló a 24 mujeres gestantes; 10 se ubicaban en penales mixtos y 14 en penales de mujeres, siendo el penal de Chorrillos el que albergaba a la mayor población de mujeres embarazadas (7 en total).

Los establecimientos penitenciarios no cuentan, con excepción de uno, con personal médico para el tratamiento de mujeres, como especialistas en ginecología y obstetricia; motivo por el cual los controles médicos periódicos (como las atenciones pre y post natales) deben realizarse en postas o centros de salud externos, lo que los obliga a someterse a trámites engorrosos y burocráticos, a fin de que se autorice su salida a los referidos centros de salud.

Solo uno de los penales supervisados cuenta con obstetra (Penal de Mujeres de Chorrillos). Empero, no existen especialistas en ginecología, siendo esta labor asumida por el médico general del penal.

Por otro lado, en los penales de mujeres o mixtos no existen ambientes para la observación y atención de madres gestantes, se improvisan camas o espacios que resultan inadecuados para tal función.

Si bien el INPE realiza esfuerzos por hacer campañas de salud ginecológicas dentro de los establecimientos penitenciarios, en coordinación con los hospitales aledaños, no existen las condiciones necesarias para que puedan atender en el interior de estos. Un ejemplo de acondicionamiento de ambientes para madres gestantes es lo que sucede en el Establecimiento Penitenciario Mujeres de Chorrillos, en donde parte del ambiente de adonisterio²⁵ fue habilitado para albergar a mujeres embarazadas.

Es pertinente mencionar, que la conducción de mujeres embarazadas a hospitales para el desarrollo de controles prenatales está sujeto y condicionado a la cantidad de internos (penales mixtos) o internas que tengan programadas diligencias médicas fuera del penal. No existe un vehículo exclusivo (ambulancia equipada) para estos casos.

Además, es importante tener en cuenta que los controles de embarazo se dan de manera mensual y, en algunos casos, de manera semanal, dada su eventual complejidad.

Un dato preocupante que se conoció durante la supervisión fue que el penal Virgen de Fátima no alberga a mujeres gestantes, pues si una interna resulta embarazada es trasladada a otro establecimiento carcelario, interrumpiendo con ello su tratamiento. En este caso, el traslado se percibe como una especie de sanción, evidenciándose un trato discriminatorio. Conviene destacar que este penal si cuenta con ambientes donde se podrían acondicionar espacios para mujeres gestantes.

3. Visita íntima

La visita íntima, regulada en el artículo 58° del CEP y en los artículos 197° y siguientes del RCEP, tiene por objeto el mantenimiento de la relación de la persona privada de libertad con su cónyuge o concubino, o con la pareja que designe, bajo las recomendaciones de higiene y planificación familiar y profilaxia médica²⁶.

Pese a lo señalado por la Defensoría del Pueblo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional los resultados de la supervisión permiten establecer que la solicitud de este beneficio se vuelve, en la práctica, más rigurosa y tediosa para las mujeres. Convirtiéndose, en resumidas cuentas, en un procedimiento que solo es exigido para ellas, pues en la mayoría de penales de varones es una práctica usual.

En todos los penales mixtos supervisados, al ser consultados las y los directores, refirieron que la visita íntima para los varones era una práctica usual. Sin embargo, cuando se les consultó si ello también se aplicaba a las internas, manifestaron que no.

Es posible señalar que la principal causa de esta negativa radica en una actitud sobreprotectora por parte de las autoridades penitenciarias, negándose a las mujeres privadas de libertad la posibilidad de decidir con autonomía si desean concebir o no. Lo que se busca, en buena cuenta, es prevenir los embarazos, transgrediendo de esta forma sus derechos sexuales y reproductivos, el libre desarrollo de la personalidad, la no discriminación, entre otros derechos fundamentales²⁷.

[25] Ambientes especiales para realizar la visita íntima.

[26] Código de Ejecución Penal, artículo 58, Visita íntima.

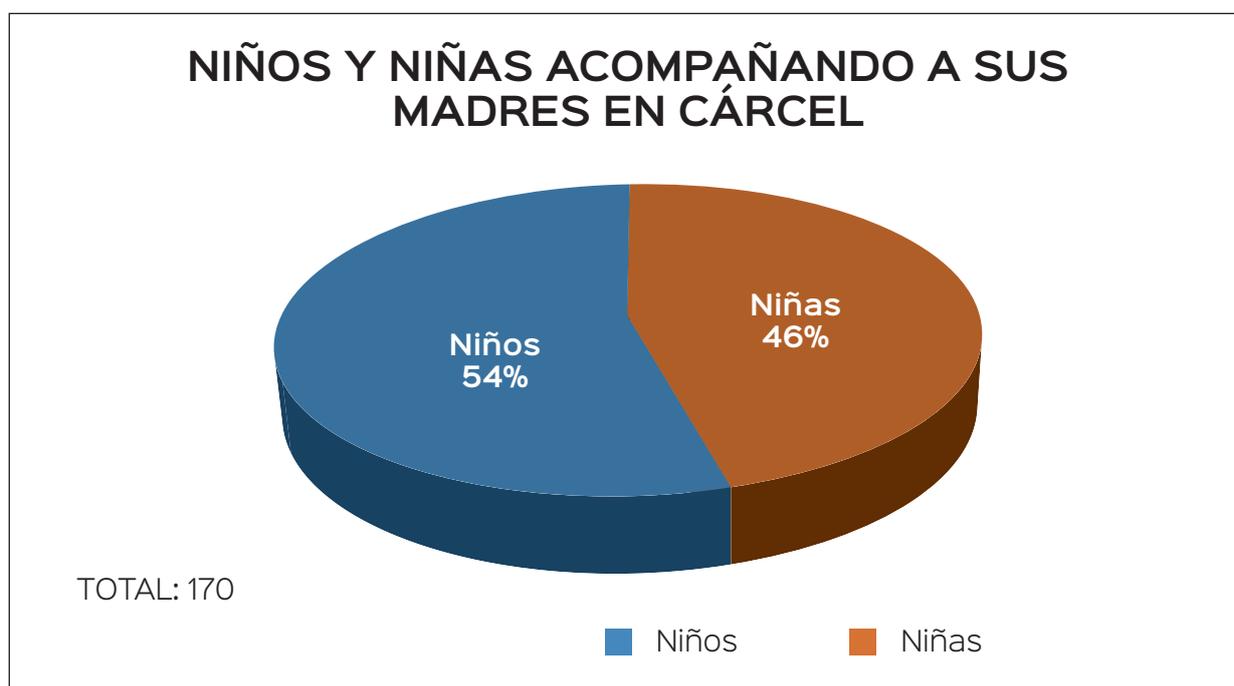
[27] Sentencia 01575-2007-PHC/TC

4. Los niños y niñas que acompañan a sus madres privadas de libertad

Uno de los efectos colaterales a la privación de libertad de una mujer madre o gestante es que sus hijos o hijas menores de tres años de edad pueden pasar sus primeros años en un establecimiento penitenciario. Esta situación debe ser abordada con sumo cuidado por el Estado y teniendo presente el interés superior del niño²⁸.

En el marco de la supervisión defensorial realizada en julio de 2017, se identificó que en los 54 establecimientos penitenciarios visitados vivían un total de 170 niños y niñas con sus madres; de los cuales 72 (42%) vivían en 16 penales mixtos y 98 (57%) vivían en 9 penales de mujeres.

Gráfico N° 7



Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe indicar que todos los niños y niñas son menores de 3 años, debido a que es la máxima edad permitida por ley para su estadía en establecimientos penitenciarios.

Durante su permanencia al interior de las cárceles del país, los niños y niñas no cuentan con ambientes diferenciados del resto de la población para pernoctar, compartiendo por ello espacio con sus madres y demás internas. Solo el penal de Mujeres de Chorrillos cuenta con un pabellón exclusivo para niños y niñas aunque presenta limitaciones.

Solo 7 de los penales mixtos supervisados cuentan con ambientes de guardería o cuna, en tanto únicamente 5 de ellos tienen ambientes lúdicos o de recreo. Este hecho nos permite afirmar que se vulneran, en estos espacios, los derechos de los niños y niñas al juego y la recreación además de ver afectado su derecho al desarrollo integral reconocido en el numeral 2) del artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño y artículo 6 del Código de los Niños y Adolescentes.

[28] ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 65° sesión plenaria, 18 de diciembre de 2009: "(...) 47. Cuando el único o principal cuidador del niño pueda quedar privado de libertad a causa de su ingreso en prisión preventiva o de su condena a una pena de prisión, deberían dictarse en tales casos, siempre que sea posible y teniendo en cuenta el interés superior del niño, medidas de libertad provisional y penas no privativas de libertad. (...)”

Cuadro N° 2

AMBIENTES PARA NIÑOS Y NIÑAS EN LOS PENALES MIXTOS			
PENALES MIXTOS	CUNA O AMBIENTE DE CUIDADO	AMBIENTE LÚDICO	NIÑOS/AS EN EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO
EP Abancay	No	No	No
EP Ancón II	No	No	No
EP Andahuaylas	No	No	Si
EP Cajamarca	No	No	Si
EP Chanchamayo	No	No	Si
EP Chincha	No	No	No
EP Huacho	No	No	Si
EP Huancas	No	No	Si
EP Huancavelica	No	No	No
EP Huaraz	No	No	Si
EP Ica	No	No	Si
EP Jaén	No	No	No
EP Juliaca	No	No	No
EP Moquegua	No	No	No
EP Tumbes	No	No	Si
EP Chiclayo	Sí	No	Si
EP Chimbote	Sí	Sí	Si
EP Huamanga	Sí	Sí	Si
EP Huánuco	Si	Si	Si
EP Moyobamba	Sí	No	Si
EP Puerto Maldonado	Sí	Sí	Si
EP Sananguillo	Sí	No	Si
TOTAL	SÍ	7 (30%)	5 (22%)
	NO	16 (70%)	18 (78%)

Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En los penales exclusivos de mujeres que han sido supervisados, el panorama es un poco más alentador con relación a la existencia de espacios dedicados a niñas y niños.

Cuadro N° 3

AMBIENTES PARA NIÑOS Y NIÑAS EN LOS PENALES DE MUJERES			
PENALES MUJERES	CUNA O AMBIENTE DE CUIDADO	AMBIENTES LÚDICOS	NIÑOS/AS EN EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO
EP Anexo Chorrillos	Sí	Sí	Si
EP Arequipa Mujeres	Sí	Sí	Si
EP Lampa	Sí	Sí	Si
EP Mujeres de Chorrillos	Sí	Sí	Si
EP Quencoro Mujeres	Sí	Sí	Si
EP Sullana Mujeres	Sí	No	Si

EP Tacna Mujeres	Sí	Sí	Si	
EP Trujillo Mujeres	Sí	Sí	Si	
EP Cerro de Pasco	No	No	Si	
EP Concepción	No	No	No	
EP Iquitos Mujeres	No	No	No	
EP Virgen de Fátima	No	No	No	
TOTAL	SÍ	8 (67%)	7 (58%)	10
	NO	4 (33%)	5 (42%)	3

Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En lo que respecta a su derecho a la salud, a pesar de que el artículo 78° del CEP prescribe la necesidad de contar con profesionales médicos especialistas, ningún penal cuenta con un pediatra; siendo atendido el niño o niña en los Establecimientos de Salud más cercanos.

AMBIENTES DE NIÑOS – EP ICA



Personas adultas mayores

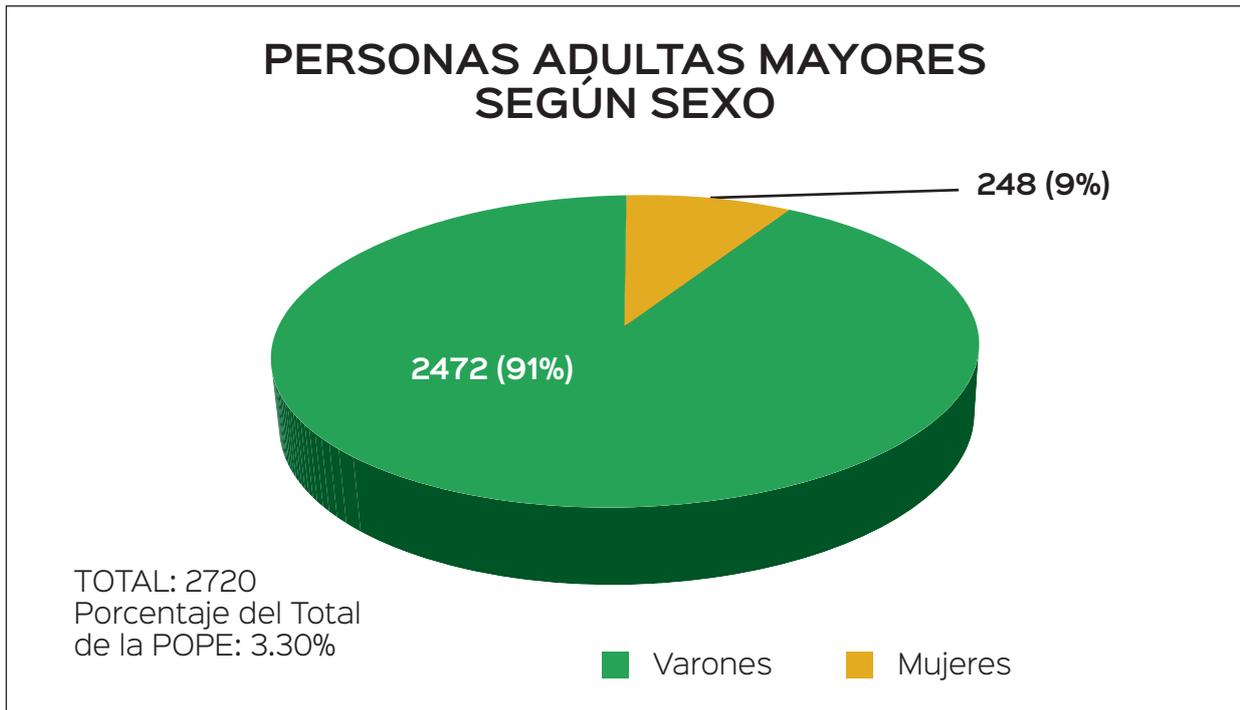
Las normas nacionales²⁹ reconocen a las personas adultas mayores, una especial protección, siendo un deber por ende asegurar para ellos condiciones carcelarias dignas que garanticen el respeto de sus derechos humanos.

A pesar que la Ley de la Persona Adulta Mayor, les reconoce el derecho a condiciones apropiadas de reclusión, se carecen de normas reglamentarias que orienten el diseño en su favor de programas y servicios penitenciarios.

El total de personas adultas mayores que se encuentran reclusas en penales es de 2,720 (3.30%); divididos en 2,472 varones y 248 mujeres.

[29] Constitución Política del Perú artículo 4, Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 21 de julio de 2016, y Decreto Supremo N° 007-2018-MIMP, D. Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30490.

Gráfico N° 8



Fuente: Supervisión Nacional a Penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el desarrollo de la supervisión se advirtió que existen centros carcelarios donde no se cuenta con precisión el número de esta población, lo cual evidencia su invisibilización.

En el tratamiento penitenciario tampoco se tienen en cuenta su condición, ya que solo se aplica un enfoque general, viéndose perjudicados al no contar con talleres especiales, de acuerdo a sus necesidades y posibilidades; es decir, no se utiliza un enfoque diferencial en estos casos.

Personas con discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁰ tiene como propósito el promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad. En ese sentido, este tratado busca promover el respeto de su dignidad inherente, es decir, bajo cualquier circunstancia en la que se encuentre, la persona con discapacidad debe ser tratada con el respeto irrestricto de su dignidad. El Estado debe garantizar ello.

A nivel interno, en el Perú se publicó la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, la cual toma como base la citada Convención y tiene como finalidad establecer el marco legal de promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de las personas con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social y cultural tecnológica³¹.

Durante la supervisión se han encontrado un total de 421 personas con discapacidad (representan el 0.51% del total de la población penal) ya sea porque cumplen condena o mandato de prisión preventiva.

[30] Aprobado el 13 de diciembre de 2006, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

[31] Artículo 1 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, publicado en el Diario Oficial el Peruano el día 13 de diciembre de 2012.

Sin embargo, no ha sido posible precisar el tipo de discapacidad que padecen debido a que no se cuenta con un registro que permita conocer dicha información.

Este hecho no hace más que evidenciar que el INPE no cuenta con una base estadística al respecto, lo cual ocasiona que no se elaboren programas en su favor, o en caso de existir, se traten de acciones aisladas. A modo de ejemplo, es posible señalar que sólo el establecimiento penitenciario de Lurigancho cuenta con un programa especial para personas con discapacidad reconocido por el INPE, empero, este reconocimiento no ha traído consigo ningún tipo de beneficio, según la versión de los internos que conforman este programa.

Otra acción aislada que merece ser mencionada ocurre en el penal de Mujeres de Chorrillos I, donde la población adulta mayor y personas con discapacidad cuentan con un pabellón específico para ellas y para mujeres con algunas enfermedades, así como también con tratamiento diferenciado para las mismas; sin embargo, las condiciones en las que se encuentran no resultan ser las más adecuadas.

Desde la Defensoría del Pueblo se consideró conveniente iniciar una estrategia de intervención que permita visibilizar a este grupo de personas privadas de libertad, por lo que, a iniciativa institucional, se ha conformado una Mesa de Trabajo en beneficio de ellas, la cual tiene como objetivo específico que toda persona con discapacidad privada de libertad logre su reconocimiento y posterior tratamiento en igualdad de condiciones.

Esta Mesa de Trabajo está conformada por representantes del Ministerio de Salud, del Instituto Nacional Penitenciario, del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad—CONADIS y la Sociedad Civil. Cabe agregar que, durante la ejecución de esta mesa, se vienen incorporando más instituciones como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Economía, entre otros.

A la fecha, esta mesa ya tuvo sus primeros resultados, puesto que en el establecimiento penitenciario “Miguel Castro Castro” 16 personas fueron acreditadas como personas con discapacidad por el CONADIS. Se espera replicar esta acción, próximamente, en los penales de Huacho y Lurigancho entre otros.

Población extranjera

Los extranjeros privados de libertad representan el 2% del total de internos e internas a nivel nacional, según el último informe estadístico que publicó el INPE. Este grupo requiere de una atención diferenciada, teniendo en cuenta sus costumbres e idioma.

La mayor parte de los extranjeros/as encarcelados/as es de nacionalidad colombiana, mexicana y española. Asimismo, los delitos más recurrentes de este sector son aquellos vinculados con el Tráfico Ilícito de Drogas. El Establecimiento Penitenciario del Callao es el que alberga a la mayor población masculina, seguido de Ancón II con la mayor población femenina.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establece que las y los internas/os de nacionalidad extranjera, tendrán facilidades para contactarse con los representantes diplomáticos y consulares³².

[32] Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Reclusos, 38. 1) Los reclusos de nacionalidad extranjera gozarán de facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares. 2) Los reclusos que sean nacionales de Estados que no tengan representación diplomática ni consular en el país, así como los refugiados y apátridas, gozarán de las mismas facilidades para dirigirse al representante diplomático del Estado encargado de sus intereses o a cualquier autoridad nacional o internacional que tenga la misión de protegerlos.

De la supervisión a los 54 establecimientos penitenciarios, se halló a 1,590 internos extranjeros, es decir, se supervisó al 93% del total de la población. Este grupo está dividido en 1,342 varones y 248 mujeres.

Desde la Defensoría del Pueblo hemos podido advertir que los problemas que los afectan con mayor frecuencia son: La ausencia de sus familiares durante la etapa de reclusión y los escasos recursos económicos que tienen para adquirir artículos de primera necesidad. Su derecho a salud es atendido —en parte— por el Seguro Integral de Salud.

Población indígena

El Convenio N° 169 de la OIT³³, señala que al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas u originarios debe tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

El Convenio señala también —en su artículo 10— que cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos, deben tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales. Finalmente, el artículo referido, en el último párrafo señala que deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos al encarcelamiento.

Por otro lado, el RCEP resalta la obligación e importancia de adoptar las medidas necesarias a efectos de asignarles una ubicación apropiada en el penal y garantizar su integridad física y mental³⁴.

Para los efectos de la presente supervisión, se utilizaron los términos población indígena o campesina, sin ser estrictamente las mismas categorías. Como resultado del total de penales supervisados se obtuvo un total de 604 personas miembros de pueblos indígenas. Esta cifra representa el 0.74% del total de la población penal supervisada. Esta cifra se encuentra dividida en 560 varones y 44 mujeres. No se obtuvo información a qué pueblo indígena pertenecían, en tanto la pregunta estuvo orientada a conocer si las autoridades penitenciarias adoptan medidas para identificar la presencia de personas privadas de libertad pertenecientes a pueblos indígenas.

Una situación que se pudo advertir durante la recopilación de esta información fue que en 35 de los penales supervisados, refirieron no conocer si existían o no personas indígenas reclusas.

La información obtenida no se condice, en lo absoluto, con los resultados del Primer Censo Nacional Penitenciario 2016³⁵, el cual estableció que en los penales hay más de 9,552 internos e internas que se consideran Quechua, 975 se consideran Aymara, 28 se consideran nativos o indígenas de la Amazonía, entre otros. Cabe precisar que las preguntas del Censo Nacional Penitenciario se hicieron directamente a los internos o internas, circunstancia que motivaría la gran diferencia en los resultados obtenidos en cuanto a las cifras.

Este desconocimiento por parte del INPE genera gran preocupación; puesto que una vez más no se está cumpliendo con las obligaciones legales y convencionales a favor de miembros de pueblos indígenas a quienes se les impone sanciones penales, requiriéndose atención especializada y de tratamiento con base en su cultura³⁶, y un entendimiento a través de su lenguaje, debiéndose generar políticas y programas a su favor.

[33] Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

[34] Artículo 47° del Reglamento del Código de Ejecución Penal, “Si la persona privada de libertad es integrante de una comunidad campesina o nativa, la administración penitenciaria deberá incorporar dicha información en su Ficha de identificación y adoptar las medidas necesarias a efectos de asignarle una ubicación en el establecimiento penitenciario que garantice su integridad física y mental e impida alguna agresión a su derecho a preservar su identidad étnica y cultural. La ubicación asignada no debe significar su aislamiento respecto al resto de internos”.

[35] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Perú: Primer Censo Nacional Penitenciario 2016. Perfil de la población penal*. 2016, p. 27.

[36] Convenio 169 de la OIT, Artículo N° 10.1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

Personas LGBTI

En el contexto carcelario, las personas LGBTI también son víctimas de violencia y discriminación debido a los prejuicios, estigmas y estereotipos que existen sobre su orientación sexual e identidad de género (real o percibida). Es así que, de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH), dicho grupo es más susceptible de afrontar discriminaciones dobles o triples, actos de tortura y malos tratos, e inclusive violencia sexual³⁷.

Ahora bien, uno de los problemas más recurrentes que se presentan en nuestra realidad, es el referido a la distribución de celdas para el albergue de estas personas dentro de un establecimiento penitenciario.

Al respecto, si bien en el ámbito nacional, las políticas penitenciarias y normas a su favor son nulas, es necesario señalar los estándares que deben guiar y regir una decisión como tal, atendiendo al impacto que puede tener en la protección de derechos fundamentales como la vida e integridad.

Estos estándares se encuentran consagrados por excelencia en los Principios de Yogyakarta, los cuales fueron adoptados por un grupo de expertos en derechos humanos (jueces, académicos, miembros de las Naciones Unidas, ONGs, entre otros) durante un seminario que se llevó a cabo en la Universidad de Gadjah Mada, Yogyakarta (Indonesia), del 6 al 9 de noviembre del 2006, donde se discutió sobre los estándares internacionales mínimos que los Estados deben cumplir en materia de derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, frente a la histórica y sistemática violación a los derechos humanos de las personas LGBTI.

En lo que nos corresponde, la Defensoría ha sido enfática en ratificar que los Principios de Yogyakarta son una fuente de interpretación válida y necesaria que el Estado peruano debe observar al adoptar cualquier decisión, medida o norma que involucren los derechos de la población LGBTI³⁸, más aún cuando la expresión y vivencias de sus orientaciones e identidades las coloca en una situación de vulnerabilidad que las hace merecedoras de una especial protección.

El INPE no tiene debidamente identificado a este grupo, lo cual agrava su especial situación de vulnerabilidad, haciéndolo invisible frente al Estado y la sociedad, y consecuentemente, perpetuando los actos de violencia y discriminación en su contra que muchas veces son cometidos por los agentes penitenciarios; vulnerando la prohibición señalada en el CEP³⁹.

Los resultados de la supervisión fueron preocupantes en este aspecto, ya que, de los 54 establecimientos penitenciarios supervisados, sólo en 12 de ellos se pudo recabar información de que albergaban internos o internas que pertenecían al grupo de personas LGBTI; no obstante, esta data no fue precisa, debido a que no existe un registro adecuado.

El número total de personas que forman parte de la población LGBTI que se pudo recabar fue de 51, cifra que tenemos la seguridad no refleja la realidad, por tanto, resulta imperativa la implementación de mecanismos que permitan conocer su real número. Máxime, si la información del Primer Censo Nacional Penitenciario 2016 evidencia que 562 personas manifestaron ser bisexuales y 366 homosexuales.

Los demás penales supervisados refirieron no conocer quiénes pertenecen a este grupo, poniendo de manifiesto su desinterés adoptar programas y políticas en su favor.

[37] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. 2015. Párrs. 145 y 148.

[38] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. 2015. Párrs. 145 y 148.

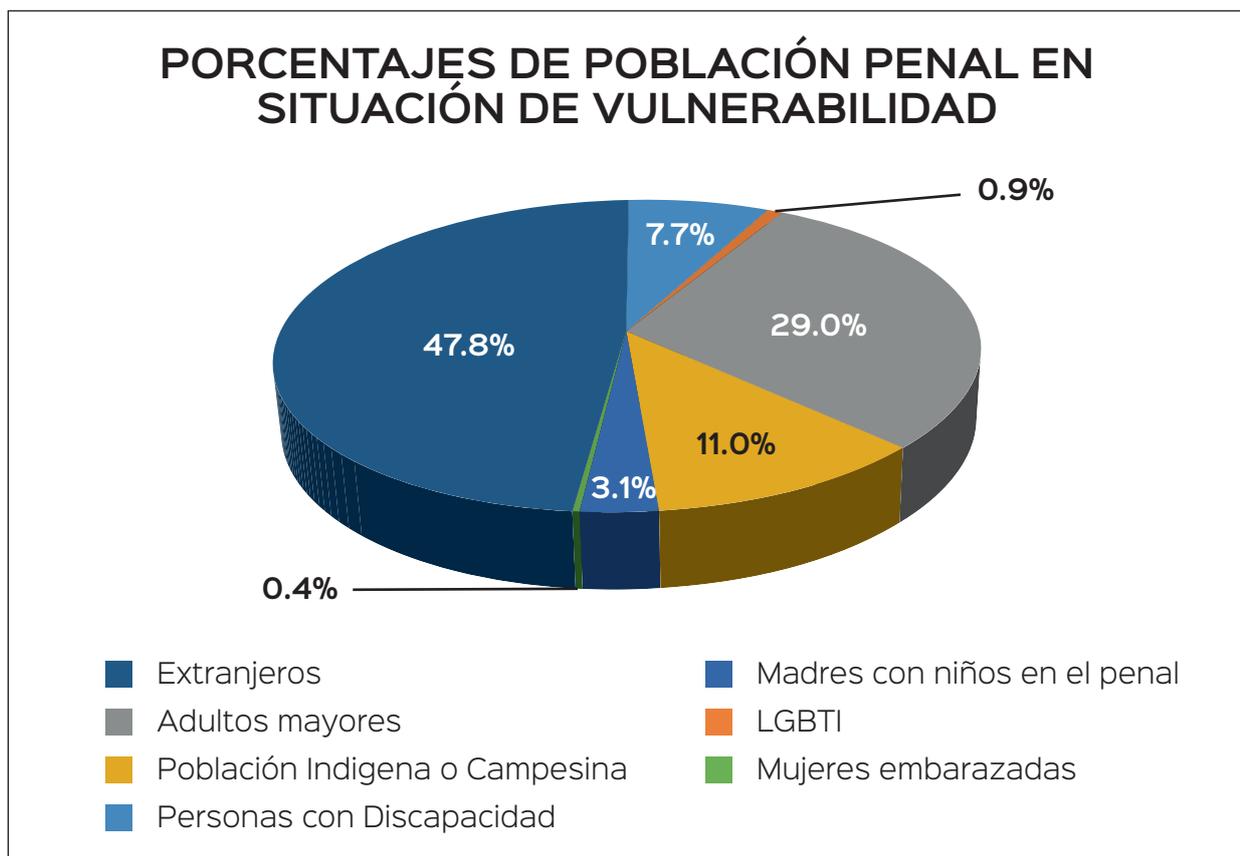
[39] Código de Ejecución Penal, Artículo 5° del Título Preliminar "El régimen penitenciario se desarrolla respetando los derechos del interno no afectados por la condena. Está prohibida toda discriminación racial, social, política, religiosa, económica, cultural o de cualquier otra índole."

Cuadro N° 4

RESUMEN DE POBLACIÓN PENAL QUE PERTENECE A GRUPO DE ESPECIAL PROTECCIÓN			
Población	Varones	Mujeres	Total
Extranjeros/as	1342	248	1590
Adultos/as mayores	2472	145	2617
Población indígena	560	44	604
Personas con discapacidad	396	25	421
Población LGBTI	51		51
Madres con niños dentro del penal		169	169
Mujeres embarazadas		24	24
TOTAL			5476

Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 9



Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme al gráfico N° 9, del total de la población penal en situación de vulnerabilidad, el mayor porcentaje pertenece a las personas adultas mayores, seguido de la extranjeros, miembros de comunidades indígenas o campesinas, entre otros.

CAPITULO II

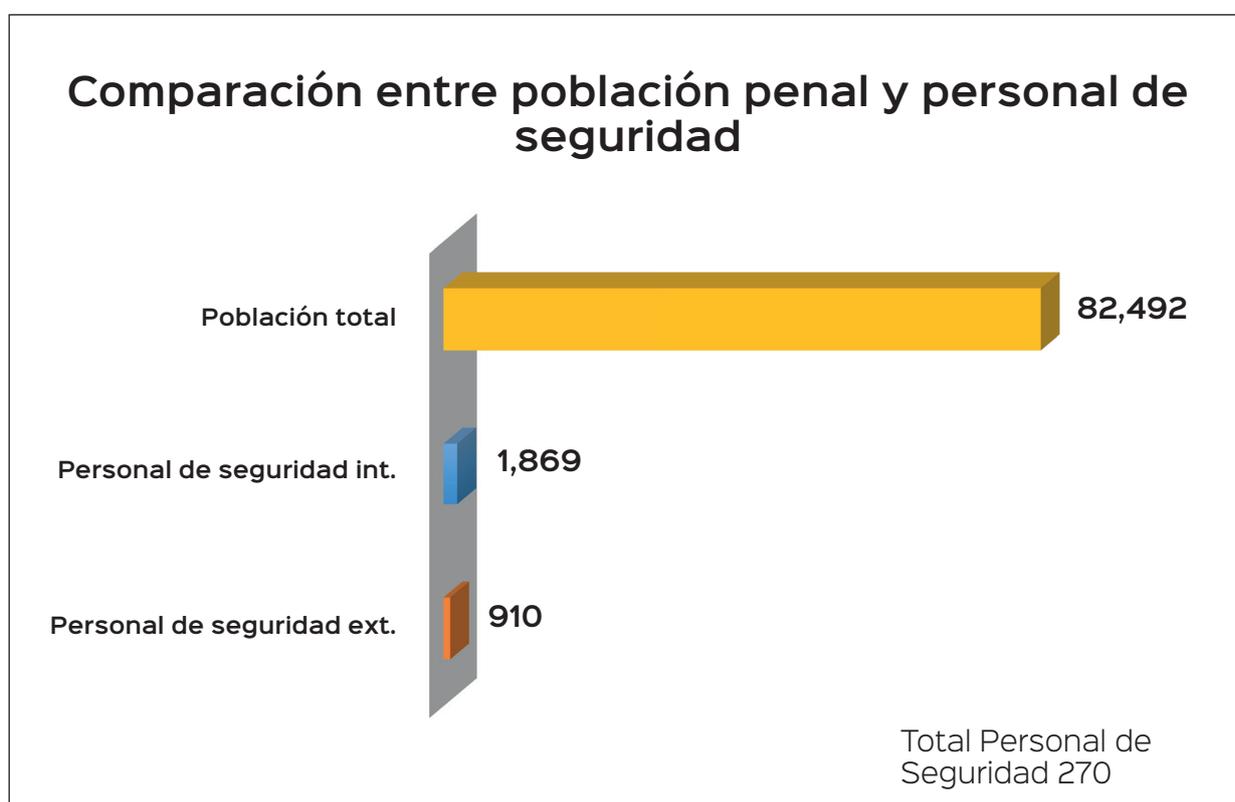
Situación de la seguridad, tratamiento y salud penitenciaria en los establecimientos penitenciarios supervisados

Seguridad Penitenciaria

1. Personal de seguridad

Los resultados de la supervisión nos permiten señalar que existe un severo déficit numérico entre personal penitenciario que se encarga de custodiar los establecimientos penitenciarios y el actual volumen de internos o internas. Este desfase se observó en más del 90% de los penales supervisados.

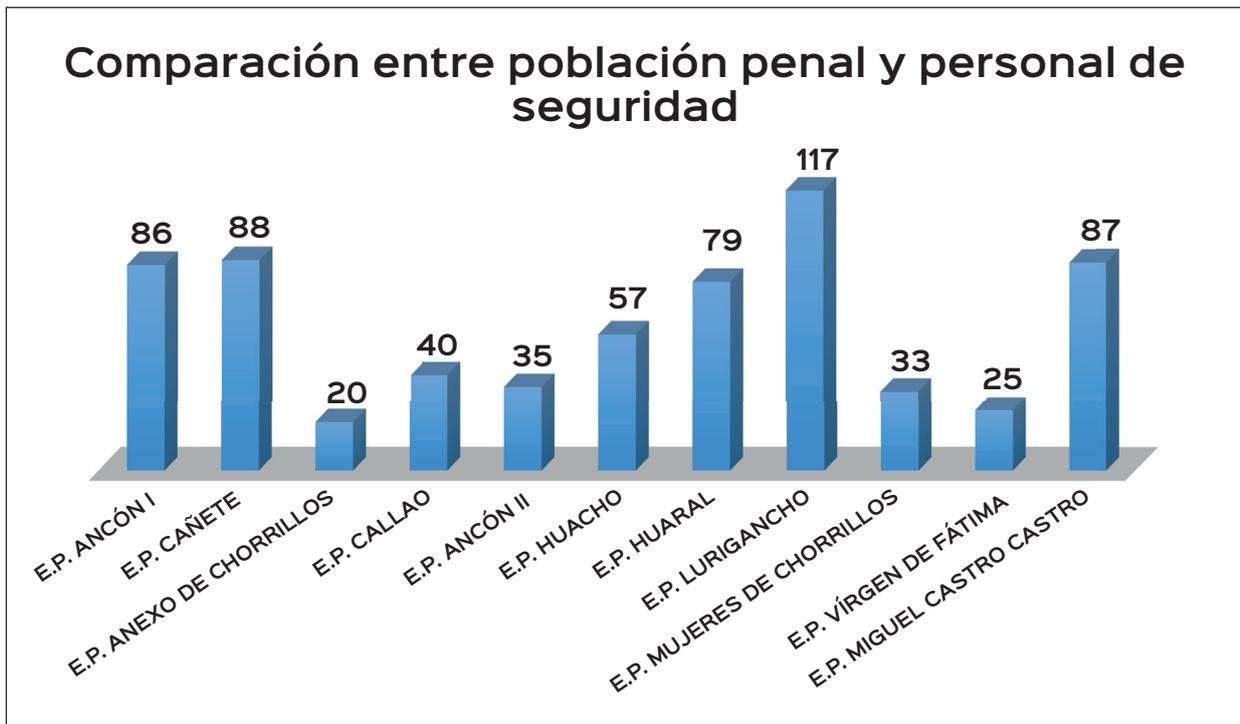
Gráfico N° 10



Fuente: Supervisión Nacional a Penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

A la fecha de la supervisión, la población penal asciende a 82,492 personas y, el total del personal penitenciario asignado a seguridad era de solo 2,779 agentes, conforme se puede apreciar en el gráfico precedente.

Gráfico N° 11



Fuente: Supervisión Nacional a Penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

A modo de ejemplo, en los establecimientos penitenciarios que se encuentran ubicados en el Departamento de Lima; como Ancón I, Cañete y “Miguel Castro Castro” existe por cada agente de seguridad un aproximado de 80 internos. Cabe agregar, que en el Penal de Ancón I, a pesar de ser de Régimen Cerrado Especial, por cada agente se tiene un aproximado de 86 internos.

En el Penal más grande del país, Lurigancho, el número de internos por agente penitenciario es de 117. En otro establecimiento penitenciario emblemático por su ubicación, “El Milagro” en Trujillo la ratio alcanza los 131 internos.

2. Uniformes

Un dato relevante por el impacto emocional que causa entre los agentes penitenciarios, radica en el hecho que no reciben uniformes de forma anual.

Cuadro N° 5

RENOVACIÓN DE UNIFORMES AL PERSONAL DE SEGURIDAD PENITENCIARIA	
MÁS DE UN AÑO	MÁS DE DOS AÑOS
E.P. CAJAMARCA	E.P. TRUJILLO MUJERES
E.P. CERRO DE PASCO	
E.P. HUARAL	
E.P. JAEN	
E.P. PUERTO MALDONADO	
E.P. TACNA MUJERES	

Fuente: Supervisión Nacional a Penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En los penales de Cajamarca, Cerro de Pasco, Huaral, Jaén entre otros no se han renovado los uniformes desde hace más de un año. Siendo aún más preocupante la situación en el Penal de Trujillo Mujeres, donde no se renuevan los uniformes hace más de dos años.

3. Ambientes de alojamiento para el personal de seguridad

En la supervisión, se advirtió que los ambientes donde pernoctan los agentes de seguridad que han culminado su jornada laboral presentan —en su gran mayoría— un estado de conservación regular, e incluso deficiente como se pudo apreciar en los Penales de Satipo y Mujeres de Cusco.



AMBIENTES DE ALOJAMIENTO DE AGENTES DE SEGURIDAD EP SATIPO

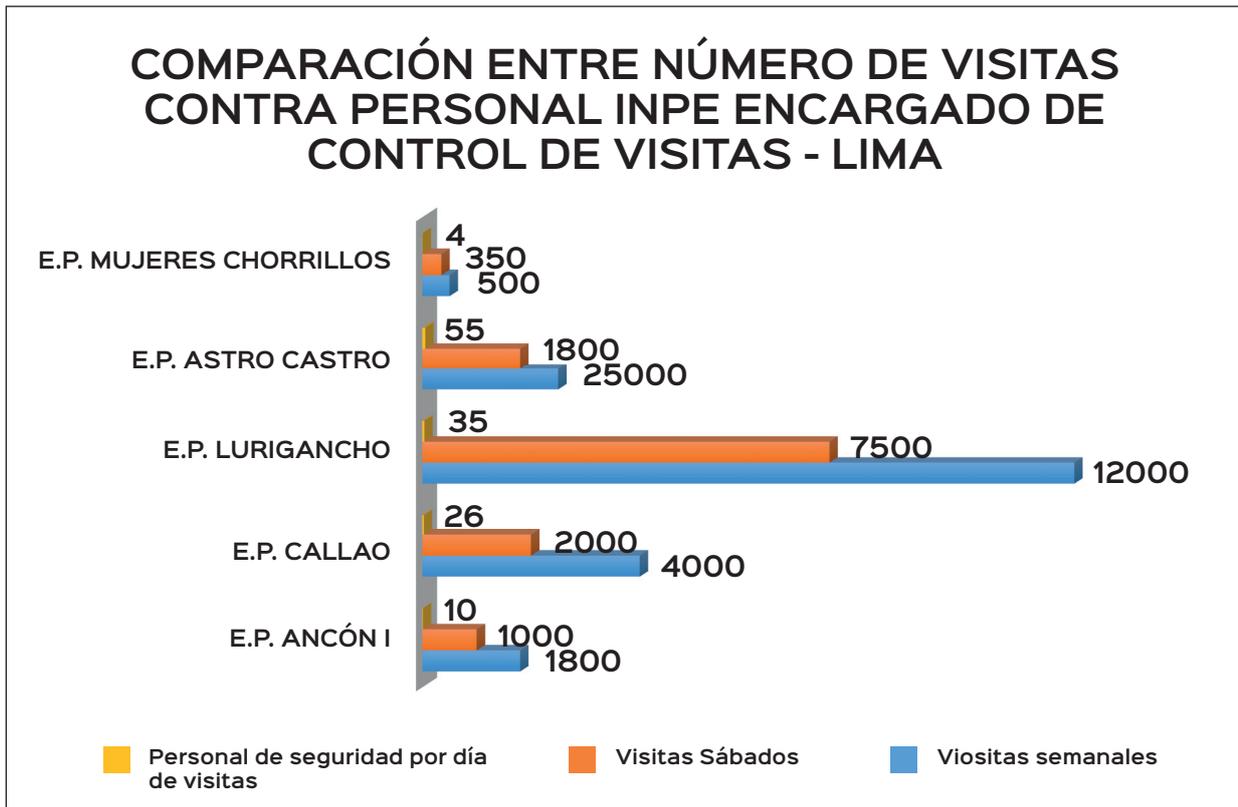
Otro hallazgo lamentable en estos espacios fue el mal estado de algunas camas y colchones. Esto se evidencio en los penales de Trujillo de Mujeres, Satipo, Huaral, Huancayo, Huacho, Virgen de Fátima y Chimbote.

4. Control de visitas a centros penitenciarios

Como es bien sabido el control de los visitantes tiene por fin impedir el ingreso de objetos prohibidos a las cárceles del país. Empero esta tarea resulta sumamente difícil de cumplir debido a la gran afluencia de personas que se registran los días de visitas. Las deficiencias existentes impactan de manera negativa en la seguridad de los recintos y de la ciudadanía en su conjunto.

Durante la supervisión se verificó que el Penal de Ancón I, recibe durante los días de visita un promedio de 1,800 personas. Para la revisión de este enorme flujo de personas solo se asignan 10 agentes penitenciarios con lo cual es imposible lograr un control óptimo y eficiente de los objetos prohibidos, aunándose a este hecho la escasez de medios tecnológicos.

Gráfico N° 12



Fuente: Supervisión Nacional a Penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El Penal de Lurigancho, que alberga a la mayor población penal a nivel nacional (más de diez mil personas), recibe los días sábados la visita de aproximadamente 7,500 visitantes, para su atención solo se asignan a 35 agentes penitenciarios. Idéntica situación se replica en las cárceles del interior del país.

5. Mecanismos de seguridad

Durante la supervisión se pudo advertir que la carencia de personal de seguridad no es el único problema significativo que afronta el INPE en esta materia. La ausencia de medios tecnológicos de control también lo es.

Los recintos supervisados, carecen de instrumentos tecnológicos de seguridad, y donde existen la mayoría no están operativos.

En el Penal de Ancón I, catalogado como de Régimen Cerrado Especial, no se utiliza el escáner de paquetes, por estar descompuesto. Más grave es la situación que ocurre en el Penal del Callao, donde ninguno de los medios tecnológicos allí presente (escáner personal, de paquetes y arco de seguridad) se encuentra operativo. El Penal del Chorrillos, al igual que el de Lurigancho, pese a su importancia, no cuenta con ningún instrumento tecnológico en funciones para la detección de objetos prohibidos.

De forma paradójica, el penal de Moquegua, para internos de escasa peligrosidad, sí cuenta con todos los instrumentos de seguridad en funcionamiento; arcos de seguridad, escáner personal y de paquetes, cámaras en todos los pasadizos y áreas comunes.

Cuadro N° 6

INSTRUMENTOS DE SEGURIDAD EN LOS PENALES DE LIMA						
INSTRUMENTOS		E.P. ANCÓN I	E.P. LURIGANCHO	E.P. MIGUEL CASTRO CASTRO	E.P. CALLAO	E.P. ANEXO CHORRILLOS
GARRETS	¿Tiene?	Sí	Sí	Sí	Sí	No
	¿Operativo?	Sí	Sí	Sí	Sí	No
ARCO DE SEGURIDAD	¿Tiene?	Sí	No	Sí	Sí	No
	¿Operativo?	No	No	No	No	No
SCÁNER PERSONAL	¿Tiene?	Sí	No	Sí	No	No
	¿Operativo?	Sí	No	No	No	No
SCÁNER PAQUETES	¿Tiene?	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	¿Operativo?	No	No	No	No	No
CÁMARAS DE SEGURIDAD	¿Tiene?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	¿Operativo?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Supervisión Nacional a Penales 2017
 Elaboración: Defensoría del Pueblo



MÁQUINAS DE SEGURIDAD EN EL EP ANCÓN II

Tratamiento Penitenciario

El trabajo y la educación son actividades que permiten al ser humano obtener mayores oportunidades para el desarrollo de su proyecto de vida; por lo tanto, el Estado debe proveer de las herramientas y garantizar los medios necesarios para el goce pleno de estos derechos a todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, mucho menos cuando se encuentran privadas de su libertad.

No obstante, durante la supervisión a nivel nacional se ha constatado que no toda la población penitenciaria se encuentra inscrita en talleres de estudio o trabajo. Esta situación puede obedecer a diversos factores, siendo los más comunes en el ámbito penitenciario el hacinamiento, la falta de infraestructura, la carencia de material humano y logístico para brindar estos talleres, así como el poco interés del interno o interna debido a las limitaciones de acceso a beneficios penitenciarios.

De un total de 82, 492 personas privadas de libertad, solo 36,801, es decir, el 44.6% se encuentra inscritas en talleres educativos o accede a un puesto en el área de trabajo. Debido a ello, el resto de la población penal, que representa el 55.4% (45, 691) no realizan actividades laborales reconocidas por el INPE.

1. Educación

En el caso de los talleres educativos, las actividades que más se realizan son las que conforman el área de Educación Básica Alternativa (EBA). Los resultados de la supervisión determinan que, en 46 penales se brindan estudios de educación primaria, 39 de educación secundaria y 36 de alfabetización. Asimismo, 46 penales desarrollan actividades a través de los Centros de Educación Técnico Productivo—CETPRO, teniendo en menor presencia las actividades de educación superior y técnico profesional.

2. Trabajo

Con respecto al área de trabajo, se advierte que de los 54 establecimientos penitenciarios supervisados, en la gran mayoría la actividad preponderante son las actividades productivas seguidas del trabajo en el área de cocina, la cual realizan para los concesionarios.

Asimismo, labores no pagadas o ad honorem (por ejemplo, promotores de salud, mantenimiento, limpieza y otros similares), se realizan en más de la mitad de los penales que fueron supervisados.

La posibilidad de acceso al trabajo está condicionada a la capacidad de aforo de los talleres, lo cual restringe las oportunidades laborales; a modo de ejemplo, en el Establecimiento Penitenciario de San Idefonso en Abancay, la capacidad del taller de tejido ha sido ampliamente superada, siendo escaso el material logístico para los internos.

3. Asistencia social

Existe un serio déficit numérico en cuanto a los profesionales de esta rama que forman parte del Órgano Técnico de Tratamiento (OTT), hay penales que no tienen asistente/a social, dificultando las evaluaciones semestrales y otras actividades propias de su función. A modo de ejemplo, tenemos el Penal de Puerto Maldonado, Jaén, Chota, entre otros.

De los 54 penales supervisados, en 43 de ellos se realizan las visitas sociales a las internas o internos hospitalizados en el exterior.

Solo en 51 de los de los penales supervisados, el personal de asistencia social realiza trámites para el ingreso al SIS. Las posibilidades de trabajo de los profesionales sociales, se ven seriamente limitadas por la inexistencia de partidas presupuestales que cubran sus gastos de transporte.

4. Asistencia Legal

Como resultado de la supervisión, se ha podido verificar que las funciones del área legal son distintas en cada penal, por ejemplo, las actividades que más se realizan son las charlas jurídicas,

asesoramiento previo para solicitar beneficio penitenciario y absolución de consultas legales en general. Ningún servicio se da al 100%.

De los 54 penales supervisados, solo en 34 los abogados cumplen con realizar escritos o pedidos por exceso de encarcelamiento. En 29 penales realizan pedidos de inscripción de sentencia. Sin embargo, estas actividades deberían realizarse en todos los penales.

Un hallazgo grave constituye la ausencia de profesionales del derecho en diversos establecimientos penitenciarios, ello se detectado, por ejemplo, en el Establecimiento Penitenciario de Andahuaylas.

5. Asistencia Psicológica

Del resultado de la supervisión nacional se puede establecer que, de todas las funciones que corresponden al área de psicología, las que se realizan con mayor frecuencia son las atenciones particulares y grupales.

No obstante, la supervisión ha evidenciado algunas dificultades con estas actividades, debido a que se suspenden provisionalmente para los internos que se encuentran aislados en los ambientes de prevención por motivos de seguridad personal o sanción, los que se encuentran hospitalizados en el tópic del penal y quienes padecen de enfermedades como tuberculosis, VIH u otras dolencias graves.

Cabe señalar que, para una óptima labor, el profesional del área psicológica debe trabajar con grupos no superiores a 30 personas, no obstante, esta situación no se cumple. A modo de ejemplo, podemos señalar que el penal de Huaral, cada psicólogo tiene a su cargo a 365 internos aproximadamente.

Salud Penitenciaria

Garantizar el derecho a la salud de los privados de libertad constituye una obligación del Instituto Nacional Penitenciario, sin embargo existen falencias que impiden prestar este servicio de forma adecuada.

1. Personal de salud que labora en cárceles

Conforme al resultado de la supervisión nacional a 54 establecimientos penitenciarios del país, es posible señalar que solo laboran en el INPE 63 médicos generales y un médico especialista (psiquiatra) quienes tienen su cargo una población penitenciaria que asciende, a la fecha de la supervisión a 82, 492 personas.

Según información recibida por la Sub-Dirección de Salud Penitenciaria, a marzo de 2017, se contaban con un total de 458 personas contratadas para el área de salud; entre profesionales, técnicos y auxiliares.

Como se ha mencionado, existe solo un médico psiquiatra en todo el INPE el cual se encuentra asignado a los penales de la Región Lima, realizando visitas itinerantes. La Región Nor Oriente del INPE solo cuenta con un médico para una población por encima de los tres mil quinientos internos.

2. Categorización de tópicos

Durante la supervisión se corroboró que de 54 penales, solo 30 de ellos se encuentran categorizados.

Conviene tener presente, que la categorización de un establecimiento de salud se da en base a los niveles de complejidad y las características funcionales que presenta, se requiere que sus medios humanos y logísticos permitan responder a las necesidades de salud de la población que se atiende, en este caso, la población penitenciaria.

3. Hospitalización

Las áreas de hospitalización de los establecimientos penitenciarios deben cumplir con parámetros fijados en las normas nacionales de salud. Solo su estricto acatamiento permite garantizar una buena atención y un idóneo seguimiento médico de las personas hospitalizadas.

Los resultados de la supervisión demuestran que solo 34 penales (63%) cuentan con un área destinada a la hospitalización, mientras que el resto, es decir, 20 penales (37%) no cuentan con esta área.

4. Enfermedades con mayor incidencia en cárceles

4.1 Tuberculosis y su estrategia de prevención

La Tuberculosis es la enfermedad infectocontagiosa con mayor incidencia en las cárceles del país, siendo una obligación del Estado prevenir y garantizar su tratamiento.

Durante la supervisión se pudo corroborar que existen ambientes al interior de los penales donde el contagio o la propagación de la microbacteria Bacilo de Koch se pueden dar con mayor facilidad. Los lugares hacinados coadyuvan para ello, así como también la falta de ventilación natural, mala higiene y saneamiento, alimentación poco nutritiva, entre otros.

51 de los 54 penales supervisados cuentan con estrategia contra la TBC, siendo imperativa la necesidad de aplicar las políticas de prevención en todos los establecimientos penitenciarios del país. Tres penales que no cuentan con la estrategia de prevención contra la tuberculosis siendo ellos: Cochamarca, Huanta y Concepción.

4.2 El VIH/SIDA y su estrategia de prevención

Esta Infección presenta similar problemática que la Tuberculosis en cárceles. Para neutralizar esta enfermedad y contrarrestarla, se necesita la adopción de una estrategia de prevención que sea eficaz y oportuna. Asimismo, estas medidas requieren ser transversales en todos los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

Del resultado de la supervisión, se ha podido advertir que hay penales que no cuentan con esta estrategia. 4 penales supervisados, que representan el 7%, de la población total, no cuentan con estrategias de prevención de VIH; siendo los establecimientos penitenciarios de Huancavelica, Huanta, Cochamarca y Concepción.

Según la información proporcionada por el área de salud de cada penal, a la fecha, hay 111 internos que tienen SIDA, y 615 internos que se encuentran infectados con el virus del VIH.

Asimismo, hay 5 penales que albergan de 13 a más internos que sufren la última etapa del VIH. Así también 7 cárceles que tienen una población de 20 a más infectados con el virus, siendo el penal de Lurigancho el que cuenta con mayor porcentaje de personas con el VIH, 173 internos.

5. Internos/as con trastornos mentales y/o problemas psicosociales

Del resultado de la supervisión nacional se ha podido establecer que, a la fecha, las personas privadas de libertad que adolecen algún tipo de trastorno mental y/o problema psicosocial constituyen un reto álgido para la administración penitenciaria.

En los 54 penales supervisados se encontraron 560 personas privadas de libertad con trastornos mentales y/o problemas psicosociales, según versión del personal médico entrevistado. Sin embargo es probable que esta cifra sea mayor debido a que el INPE solo registra a una persona privada de libertad la condición de paciente con trastorno mental y/o problema psicosocial cuando es diagnosticado en el centro médico más cercano al penal donde se encuentra recluso.

Las personas privadas de libertad que padecen trastornos mentales y/o problemas psicosociales atraviesan muchas limitaciones para recuperar la salud, así como para recibir su tratamiento al interior de las cárceles. Es patente la ausencia de personal calificado para su atención y el desabastecimiento de medicamentos, entre otros aspectos.

6. Ambulancias

Del resultado de la supervisión, se ha podido corroborar que ningún establecimiento penal cuenta con una ambulancia, de acuerdo a la normativa vigente y estándares mínimos para una atención médica básica.

Por el contrario, sí existen vehículos cuya denominación en muchos casos es de ambulancia, empero son utilizados como vehículos multiusos, los cuales operan de acuerdo a la necesidad que se presenta en un determinado momento; por ejemplo, diligencias hospitalarias, diligencias judiciales, entre otras.

Para la Defensoría del Pueblo este hallazgo es sumamente preocupante, debido a que, como hemos afirmado, el derecho a la salud debe ser garantizado por el Estado.

CENTRO DE SALUD EN EL EP CAJAMARCA





PARTE III

Deber de cooperación

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, establecen que la Defensoría del Pueblo es la institución encargada de la defensa de los derechos fundamentales y constitucionales de la persona y de la comunidad, así como de la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

La labor de la Defensoría del Pueblo en materia penitenciaria está orientada a verificar el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, así como la supervisión de la administración penitenciaria y la seguridad en los penales. La atención a la situación carcelaria ha sido una actividad tradicionalmente vinculada a la labor de la Defensoría del Pueblo.

El desarrollo de sus actividades se basa en el deber de cooperación consagrado en la propia carta fundamental. De este modo, el artículo 161° de la Constitución, prescribe *“Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiera”*. Por su parte, el artículo 16° de su Ley Orgánica señala: *“Las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste disponga a los servicios públicos, **establecimientos de la Policía Nacional y penitenciarios** y entidades estatales sometidas a su control. Para tal objeto podrá apersonarse, incluso sin previo aviso, para obtener los datos o informaciones necesarias, realizar entrevistas personales, o proceder al estudio de expedientes, informes, documentación, antecedentes y todo otro elemento que, a su juicio sea útil”*.

A pesar de lo mencionado, se han registrado serios inconvenientes en el ingreso de los comisionados y comisionadas del Defensor del Pueblo a los establecimientos penitenciarios, lo cual constituyó una forma de obstaculizar y entorpecer el ejercicio de nuestras atribuciones.

Estos hechos se manifestaron de diversas formas, desde la restricción de acceso a la información solicitada o la pretensión de imponer -como condición para ingreso a los centros penales- el sometimiento a revisiones corporales personales, cuando ello no se exigía a ninguna otra autoridad que se apersonaba a las cárceles. Condicionar el ingreso de cámaras fotográficas, previo envío de un oficio constituye, entre otros aspectos, hechos que ha entorpecido, pero no impedido, la tarea institucional de defensa de los derechos de las personas privadas de libertad.

Conviene tener presente que la jefatura del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios comunicó en su oportunidad, estos hechos a la Presidencia del Consejo Nacional Penitenciario, empero no se instauraron los procedimientos disciplinarios solicitados debido a que, la citada entidad consideró que los funcionarios habían actuado en atención a la normativa interna vigente⁴⁰.

Es menester resaltar que la Defensoría del Pueblo es respetuosa de las directivas que regulan los protocolos de seguridad en los establecimientos penitenciarios; sin embargo, estas normas no pueden aplicarse de forma discriminatoria y fuera del marco constitucional.

Consideramos necesario, que se acoja la recomendación que se hiciera al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto a la modificación del artículo 33 del Reglamento del Código de Ejecución Penal, el cual fue impulsado a través del Oficio N° 181-2018/DP, de fecha 4 de mayo de 2018, pendiente de respuesta.

Finalmente, cabe señalar que el INPE recientemente emitió el Memorando Múltiple N° 0148-2018-INPE/01 de fecha 05 de octubre de 2018, mediante el cual dispone que todos los Directores de los establecimientos penitenciarios brinden las facilidades a nuestro trabajo.

Medida que saludamos, pero que no resuelve definitivamente el problema planteado.

[40] Oficio N° 1229-2018-INPE/01, de fecha 17 de agosto de 2018.



PARTE IV

CONCLUSIONES

1. El exceso de internos e internas sobrepasa la capacidad de los establecimientos penitenciarios del país para albergarlos y constituye el principal factor que afecta los derechos humanos de las personas privadas de libertad.
2. El uso inadecuado de la **Prisión Preventiva**, tiene como efecto el incremento del hacinamiento y sobrepoblación en las cárceles del Perú, dificultando la consecución del principio constitucional de resocialización.
3. Los grupos de especial protección, citados en el presente informe requiere una atención prioritaria por parte del INPE y el Estado en su conjunto. Se ha constatado que las políticas públicas penitenciarias existentes son insuficientes y en algunos casos no se han desarrollado (LGBTI, adultos mayores, miembros de comunidades indígenas o campesinas etc.), lo que agrava sus condiciones de reclusión.
4. Las **mujeres privadas de libertad** continúan siendo discriminadas en el sistema penitenciario. A pesar de que el INPE cuenta con directivas propias en esta materia, no se ha interiorizado el enfoque de género en la totalidad de funcionarios.

Las mujeres no cuentan con las mismas oportunidades de trabajo y educación que los varones en similar condición, lo que reduce sus opciones de trabajar y estudiar durante la ejecución del mandato judicial. Este tratamiento injusto se agudiza en los penales mixtos.

La mayoría de las mujeres privadas de libertad no gozan del beneficio penitenciario de la visita íntima. Este en la práctica se ha vuelto un procedimiento eminentemente burocrático y riguroso para ellas más no para los varones privados de libertad.

5. El INPE no ha incorporado dentro de sus políticas el **enfoque de niñez**, ello afecta la situación de los niños y niñas que acompañan a sus madres privadas de libertad.
6. La **seguridad penitenciaria** atraviesa su estado más álgido, esto debido a diversos factores; como la falta de recursos humanos, deficiente adquisición y mantenimiento de instrumentos de seguridad, precariedad en las condiciones laborales de los agentes, demora en la instalación de bloqueadores de celulares, entre otros. La deficiencia en el control de seguridad se agudiza en los días de visita.

La política de prevención por parte del Estado con relación a los bloqueadores de celulares en penales se encuentra inconclusa, solo en 11 de los 33 penales proyectados se han instalado al 100% bloqueadores⁴¹. Sin embargo, aún con ellos se producen filtraciones de llamadas.

7. Respecto al **tratamiento penitenciario**, existe un serio déficit en lo que concierne a recursos humanos, ello debido al crecimiento a gran escala de la población penal, lo cual convierte en imposible llevar a cabo un tratamiento penitenciario eficiente.

Estas carencias impactan de manera negativa en las atenciones psicológicas que recibe la población penal, así como también en las oportunidades de trabajo y estudio, entre otros aspectos. Existen penales donde no hay asistencia social, lo cual resulta sumamente preocupante.

8. La **salud penitenciaria** requiere urgente atención. A la fecha de la supervisión laboraban en el INPE 64 médicos para un total de 82, 492 personas privadas de la libertad. Esta cifra ínfima de médicos se asemeja a la que se tenía en el año 2006, conforme se pudo advertir en los Informes Defensoriales N° 113 y 154. Cabe precisar que en esos años la población penal era mucho menor a la que se registraba en la fecha de la supervisión⁴².

Los médicos no están distribuidos de manera uniforme, solo en la Región Lima laboran aproximadamente 41 médicos de los 64 que existen en total, presentando la situación más crítica la Región Nor Oriente San Martín donde labora solo un solo médico para los 9 penales que compone esta región.

Las enfermedades crónicas no son atendidas de manera oportuna, la población penitenciaria agrava su situación de salud cuando ingresa a los penales debido a la falta de galenos y medicamentos. Es posible que se tenga que esperar seis meses para ser atendido por un médico especialista.

9. **Deber de Cooperación.** La labor de supervisión de la Defensoría del Pueblo fue obstaculizada por algunos funcionarios del INPE, quienes recurrieron a prácticas arbitrarias y al margen de la ley, para limitar nuestro ingreso a centros penitenciarios.

Estos actos irregulares han disminuido con la actual gestión del INPE. Ello debido a las disposiciones internas emitidas por el actual Consejo Nacional Penitenciario.

[41] Establecimiento Penal de Huaral, Cañete, Callao, Ica, Chincha, Ancón I, Ancón II, Miguel Castro Castro, Huacho, Trujillo Varones y Chimbote.

[42] Informe Defensorial N° 154, población penal a julio de 2011, 48,858 personas.



PARTE V

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

En merito a las facultades conferidas en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y con el artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, RECOMENDAMOS:

A las instituciones conformantes del sistema de justicia penal (Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de Justicia)

ADOPTAR un claro compromiso institucional para reducir los actuales niveles de hacinamiento y uso de la prisión preventiva. Ello debe reflejarse en el estricto cumplimiento de las acciones estratégicas previstas en el Plan Nacional de Política Penitenciaria, el cual debe ser ratificado por todas las instituciones concernidas en sus objetivos.

Al Instituto Nacional Penitenciario

IDENTIFICAR a los grupos de especial protección que se encuentran privados de libertad. Siendo ello imprescindible, a fin de gestionar y adoptar políticas públicas en su favor.

CONSTRUIR los futuros establecimientos penitenciarios con enfoque de género, niñez y discapacidad, enfatizando en su diseño la edificación de talleres de trabajo y estudio en igualdad de espacios y oportunidades. Ello de conformidad con los establecidos en las Reglas de Bangkok; en el mismo sentido deben priorizarse espacios de pernocte para las madres, ambientes de educación y lúdicos para los niños y niñas, espacios para visita íntima, entre otros aspectos.

CUMPLIR de forma íntegra las disposiciones contenidas en la Directiva DI-012-2016-INPE/DTP, la cual establece los deberes de atención integral y tratamiento penitenciario para las mujeres privadas de libertad.

MEJORAR las condiciones laborales del personal de seguridad INPE; priorizando la inversión en ambientes de alojamiento, renovación de colchones, uniformes y herramientas de seguridad.

EVALUAR la posibilidad de que la adquisición de equipos tecnológicos de seguridad se realice través del sector privado, de modo tal que se comprometa también el mantenimiento oportuno de estos equipos; garantizándose de esta forma su operatividad y funcionamiento de forma continua.

MODIFICAR el artículo 106° del Reglamento Nacional de Seguridad del INPE, introduciendo la figura de “los y las representantes de la Defensoría del Pueblo”, a efectos de garantizar el correcto desarrollo del deber de cooperación previsto en la Constitución Política del Perú y en la Ley N° 26520. Asimismo, regular el procedimiento para permitir el ingreso de nuestros instrumentos tecnológicos institucionales.

GESTIONAR la contratación de más médicos para los penales y la adquisición de medicamentos en cantidades suficientes para atender a la población penitenciaria.

ADQUIRIR ambulancias para ser utilizados exclusivamente para este fin.

Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

HACER CUMPLIR los contratos con privados hoy existentes de modo que se garantice la efectiva instalación y operatividad de los equipos bloqueadores de señales celulares y de Wifi en los 33 penales comprometidos.

INCORPORAR al INPE como ente receptor del servicio de graduados SECIGRA derecho, de conformidad a lo establecido en el segundo párrafo de la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1325.

MODIFICAR el artículo 33° del Reglamento del Código de Ejecución Penal, conforme a la recomendación que se realizó en el Oficio N° 181-2018/DP, dirigido al Ministro de Justicia y Derechos Humanos con fecha 4 de mayo de 2018.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

ABORDAR y visibilizar los problemas que atraviesan las mujeres privadas de libertad, creando a su interior una unidad orgánica encargada de garantizar sus derechos. En el mismo sentido, debe velar, de forma efectiva por los derechos de los niños y niñas que acompañan a sus madres privadas de libertad.

Al Ministerio de Educación

AUMENTAR el número de docentes asignados a la enseñanza de la Educación Básica Alternativa y CETPRO en los establecimientos penitenciarios del país, priorizando los penales mixtos y de mujeres, a fin de garantizar la plena igualdad de oportunidades con sus pares varones. Asimismo, debe poner a disposición los docentes necesarios para la educación de los niños y niñas que acompañan a sus madres privadas de libertad.

Al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

AMPLIAR a nivel nacional el plan piloto del Programa Nacional “Cuna Más” que se viene ejecutando en el establecimiento penitenciario de Mujeres Chorrillos, proyectándose en implementar este programa en todos los penales mixtos y de mujeres hoy activos.

Al Ministerio de Salud

SUSCRIBIR un convenio de cooperación con el INPE que permita la consecución -de forma ágil- de citas médicas para las personas privadas de libertad en hospitales nacionales.

CULMINAR con la categorización de todas las áreas de salud de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

INCORPORAR al INPE como un ente receptor del Programa del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud – SERUMS.

Al Ministerio de Cultura

COORDINAR y monitorear en el INPE la implementación de las medidas previstas en la Política de Transversalización del Enfoque Intercultural, aprobada mediante Decreto Supremo N° 003-2015-MC.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

EVALUAR el incremento del presupuesto asignado a la administración penitenciaria, de manera que sea posible solventar la construcción de nuevos establecimientos penales, así como ampliar y mejorar los existentes, en particular los que albergan niños y niñas acompañando a sus madres privadas de libertad.

ASIGNAR mayores recursos con la finalidad de mejorar las carencias encontradas en seguridad, tratamiento y salud penitenciaria.

Al Poder Judicial

EXHORTAR a los magistrados para que las medidas de seguridad impuestas a las personas declaradas inimputables se priorice el tratamiento ambulatorio y excepcionalmente, se imponga la medida de seguridad de internamiento obedeciendo un fin terapéutico en consonancia con el Decreto Supremo N° 033-2015-SA, que contiene el Reglamento de la Ley N° 29889, Ley que modifica el artículo 11° de la Ley N° 26842 – Ley General de Salud, y garantiza los derechos de las personas con problemas de salud mental.

DIFUNDIR entre todos los magistrados especializados en materia penal de las distintas Cortes Superiores de Justicia la aplicación de la Resolución Administrativa N° 210-2018-CE-PE, de fecha 18 de julio de 2018, donde se exhorta a los magistrados a considerar en las medidas de seguridad que dispongan, la aplicación de los criterios de internamiento del Decreto Supremo N° 033-2015-SA.

