

ÍNDICE

PRIMERA PARTE EL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

CAPÍTULO I EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

1. Naturaleza y Funciones (p.14)
2. La Organización Administrativa (p.15)
3. El Personal Penitenciario (p.17)
4. Los Establecimientos Penitenciarios a Nivel Nacional (p.19)
5. La Seguridad Penitenciaria y la Policía Nacional (p.20)
6. Estado de Conservación de la Infraestructura Penitenciaria (p.21)

CAPÍTULO II LINEAMIENTOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO PERUANO

1. Marco jurídico (p.23)
2. El Tratamiento Penitenciario (p.25)
3. Los Profesionales de Tratamiento (p.26)
4. El Trabajo Penitenciario (p.27)
5. La Educación Penitenciaria (p.29)

6. El Régimen Interno (p.30)
 - 6.1. El Régimen Cerrado Ordinario
 - 6.2. El Régimen Cerrado Especial
7. La Clasificación Penitenciaria (p.37)
8. El Derecho de Petición (p.38)

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA POBLACIÓN PENAL NACIONAL

1. Población Penal Nacional (p.40)
2. Población Penal por Sexo (p.40)
3. Población Penal por Situación Jurídica (p.41)
4. Población Penal por Tiempo de Sentencia (p.42)
5. Población Penal por Grupos de Edad (p.44)
6. Población Penal por Tipo de Delito (p.44)
7. La sobrepoblación (p.45)
8. La Salud Penitenciaria Nacional (p.46)

SEGUNDA PARTE

DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL CALLAO

CAPITULO I

LA ORGANIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA DEL PENAL DEL CALLAO

1. La Organización Administrativa del Penal (p.51)
2. El personal Penitenciario (p.54)
 - 2.1. El Personal de Seguridad
 - a) La Seguridad Interna
 - b) La Seguridad Externa
 - 2.2. El Personal Administrativo
 - 2.3. El Personal de Tratamiento
3. La Infraestructura del Penal (p.56)

CAPÍTULO II

CONDICIONES DE DETENCIÓN EN EL ESTABLECIMIENTO PENAL DEL CALLAO

1. La Sobrepoblación (p.58)
2. La Situación Jurídica de los Internos (p.58)
3. Incidencia de Delitos (p.58)
4. La Cocina y la Alimentación (p.59)

5. La Educación Penitenciaria (p.59)
 - 5.1. Centro de Educación Técnica Productiva Miguel Grau
 - 5.2. Centro Educativo Básico Alternativo Alfonso Ugarte
 - 5.3. La Biblioteca
6. El Servicio Legal (p.61)
7. El Servicio Psicológico (p.64)
8. El Servicio Social (p.66)
9. La Violencia y Seguridad Interna (p.68)
10. Acceso a los Beneficios Penitenciarios (p.69)
11. La Visita Íntima (p.70)

CAPITULO III LA SALUD EN EL PENAL DEL CALLAO

1. Personal e Infraestructura (p.72)
2. La Atención Médica del Interno (p.73)
3. El Suministro de Medicamentos (p.75)
4. La Problemática de los Internos Psiquiátricos (p.75)
 - Anexo fotográfico

TERCERA PARTE

PLAN DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

CAPITULO I EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO INTEGRAL

1. Contenido del Tratamiento Penitenciario en la Legislación Nacional (p.94).
2. Nuevo Enfoque para un Tratamiento Penitenciario Integral (p.96)
3. Bases para un Tratamiento Penitenciario Integral (p.98)
 - 3.1. Implementar Acciones de Protección y Tratamiento Prioritario a favor de Grupos Vulnerables
 - 3.2. Clasificación de Internos en Grupos Homogéneos
 - 3.3. Fortalecimiento del Vínculo Familiar del Interno
 - 3.4. Fortalecimiento del Área de Tratamiento
 - 3.5. Acciones de Trabajo y Educación
 - 3.6. Respeto de los Derechos Fundamentales de las Personas Privadas de Libertad
 - 3.7. El Tratamiento Penitenciario debe Vincularse a la Seguridad Ciudadana
 - 3.8. El Tratamiento Penitenciario tiene Estrecha Relación con la Seguridad Penitenciaria

3.9. El Tratamiento Penitenciario tiene Impacto en la Salud Mental del Interno y su Entorno

3.10. Plan de Acción

4. La Clasificación Penitenciaria (p.104)

4.1. La Clasificación Penitenciaria y la Asignación del Régimen Penitenciario

4.2. La Clasificación Penitenciaria y la Ubicación del Interno en Pabellones

4.3. La Clasificación y el Tratamiento Penitenciario

4.4. Plan de Acción

5. Protección de Grupos Vulnerables (p.108)

5.1. Los Jóvenes Privados de Libertad
○ Plan de Acción

5.2. Internos Adultos Mayores
○ Plan de Acción

5.3. Internos Primarios
○ Plan de Acción

5.4. Internos con Discapacidad
○ Plan de Acción

5.5. Minorías Sexuales
○ Plan de Acción

- 5.6. Vulnerabilidad por Razones de Salud
 - a) Internos con VIH SIDA
 - Plan de Acción
 - b) Internos con TBC
 - Plan de Acción
 - c) Internos con Enfermedades Terminales
 - Plan de Acción
 - d) Internos con Problemas Psiquiátricos
 - Plan de Acción
- 5.7. Internos Vulnerables por Razones de Seguridad Personal
 - Plan de Acción
- 6. El Trabajo Penitenciario (p.120)
 - Plan de Acción
- 7. La Educación Penitenciaria (p.123)
 - Plan de Acción
- 8. Los Servicios Penitenciarios (p.126)
 - 8.1. Asistencia Legal
 - 8.2. Asistencia Psicológica
 - 8.3. Asistencia Social
 - 8.4. Plan de Acción
- 9. Otras actividades que Fortalecen el Proceso de Resocialización (p.130)

CAPÍTULO II

RESPECTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

1. La Infraestructura Penitenciaria (p.132)
 - 1.1. La Infraestructura Penitenciaria y el Derecho a Condiciones Dignas de Reclusión
 - 1.2. La Infraestructura Penitenciaria debe Facilitar la Consecución de los Fines de la Pena
 - 1.3 La Infraestructura debe Permitir una Adecuada Separación de Internos
 - 1.4. Plan de acción
2. La Alimentación Penitenciaria (p.138)
 - 2.1. Provisión de Agua Potable
 - 2.2. Provisión de Alimentos a través de la Visita
 - 2.3 Funcionamiento del Sistema de Provisión de Alimentos
 - 2.4. Plan de Acción
3. Derecho a la Salud (p.144)
 - 3.1. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Materia de Salud Penitenciaria
 - 3.2. La Legislación Nacional y el Derecho a la Salud
 - 3.3. La Salud Penitenciaria en la Legislación Internacional
 - 3.4. Contenido Mínimo de un Servicio de Salud Penitenciario

- 3.5. La Salud Penitenciaria un Tema de la Salud Pública
- 3.6. Plan de Acción
- 4. Derecho a la Salubridad y a un Ambiente Sano (p.153)
 - 4.1. Su Regulación en la Legislación Nacional
 - 4.2. Su Regulación en la Legislación Internacional
 - 4.3. Plan de Acción
- 5. Régimen Disciplinario (p.158)
 - 5.1. Características del Régimen Disciplinario
 - 5.2. Sanciones que Pueden Aplicarse
 - 5.3. Garantías del Proceso Disciplinario
 - 5.4. Garantías en la Ejecución de Sanciones
 - 5.5. Plan de Acción
- 6. Los Internos de Nacionalidad Extranjera en el Penal del Callao (p.163)
 - 6.1. La Población Penal Extranjera a Nivel Nacional
 - 6.2. Principales Problemas de los Extranjeros Privados de Libertad
 - a) El Idioma
 - b) La Salud
 - c) La Ausencia de Familiares en el País
 - d) El Derecho a la Visita

e) Acceso a los Beneficios Penitenciarios

f) Labor de las Representaciones Consulares

6.3. Ejecución de la Pena en el País de Origen

6.4. Plan de Acción

CAPÍTULO III FORTALECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTORIDAD Y SEGURIDAD PENITENCIARIA

1. El Principio de Autoridad y la Seguridad Penitenciaria (p.174)

2. La Seguridad Interna y Externa de los Establecimientos (p.177)

3. La Organización de la Seguridad Penitenciaria (178)

4. Revisiones de Visitas y Comunicaciones (p.179)

4.1. Revisión de las Visitas

4.2. Sanción a las Visitas

4.3. Control de la Comunicación

5. Revisión de los Ambientes de Reclusión (p.181)

6. Conducción y Traslado de Internos (p.182)

7. Los Medios de Coacción y el Uso de la Fuerza (p.183)

7.1. Criterios para el Uso de la Fuerza

8. Inteligencia Penitenciaria (p.187)

8.1. Manejo de la Información

8.2. Plan de Acción

CAPITULO IV

MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL SERVIDOR PENITENCIARIO

1. El Servidor Penitenciario como Eje del Sistema Penitenciario (p.191)
2. La Capacitación Permanente como Eje de la Buena Labor del Servidor Penitenciario (p.193)
3. Aspectos Relevantes para el Mejor Desempeño del Trabajador Penitenciario (p.194)
4. Plan de Acción (p.196)
 - 4.1. Capacitación Permanente
 - 4.2. Condiciones del Servicio
 - 4.3. Condiciones por Acciones Distinguidas en el Servicio
 - 4.4. Mejora de las Remuneraciones
 - 4.5. Condiciones de Trabajo
 - 4.6. Equipamiento y Acondicionamiento de las Áreas de Trabajo
 - 4.7. Atención de las Áreas de Tratamiento
 - 4.8. Equipamiento d Seguridad

CAPÍTULO V
GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN E
IMPLEMENTAR ACCIONES ANTICORRUPCIÓN

1. Corrupción en el Sistema Penitenciario (p. 201)
 - 1.1. La Necesidad de Transparencia en la Gestión Penitenciaria
 - 1.2. Mecanismos para hacer Frente a la Corrupción
 - 1.3. Plan de Acción

CAPÍTULO VI
SISTEMA PENITENCIARIO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. Sistema de Administración de Justicia y Sistema Penitenciario (p.207)
2. El Área de Medio Libre (p.210)
 - 2.1. Asistencia Post Penitenciaria
 - 2.2. Penas Limitativas de Derechos
 - 2.3. Plan de Acción

PRIMERA PARTE

EL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

CAPÍTULO I

EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

1. Naturaleza y Funciones

El Instituto Nacional Penitenciario¹ es el órgano rector del Sistema Penitenciario Nacional, lo dirige y controla técnica y administrativamente, asegurando una adecuada política penitenciaria. Es un organismo público descentralizado que integra el Sector Justicia, tiene autonomía normativa, económica, financiera y administrativa, y forma pliego presupuestal propio².

Conforme al artículo 135° del Código de Ejecución Penal³, las funciones del INPE son:

- Realizar investigaciones sobre la criminalidad y elaborar la política de prevención del delito y tratamiento del delincuente;
- Realizar coordinaciones con los organismos y entidades del Sector Público Nacional, dentro del ámbito de su competencia;
- Desarrollar las acciones de asistencia post-penitenciaria en coordinación con los Gobiernos Regionales y Municipales;
- Ejercer representación del Estado ante los organismos y entidades nacionales e internacionales o en los eventos y congresos correspondientes sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente;
- Celebrar convenios de cooperación técnica a nivel nacional e internacional;
- Aprobar su presupuesto y plan de inversiones;

¹ En adelante INPE.

² Así lo establece el artículo 133° y 134° del Código de Ejecución Penal.

³ Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 654 del 31 de julio de 1991.

- Aceptar donaciones o legados de personas o instituciones nacionales o extranjeras;
- Seleccionar, formar y capacitar al personal del Sistema Penitenciario en coordinación con las universidades;
- Dictar normas técnicas y administrativas sobre planeamiento y construcción de la infraestructura penitenciaria;
- Proponer al Ministerio de Justicia proyectos relacionados con la legislación penal y penitenciaria; y,
- Aprobar sus reglamentos internos.

2. La Organización Administrativa

La organización básica del INPE ha sido establecida en el Código de Ejecución Penal y su Reglamento⁴. Sobre dicho marco normativo, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) que ha establecido una estructura organizativa en base a las áreas de administración, tratamiento y seguridad, típicas de toda organización penitenciaria. La estructura es la siguiente:

1) ALTA DIRECCIÓN

- **El Consejo Nacional Penitenciario**
 - Presidente
- **La Secretaría General**
 - Oficina de Prensa e Imagen Institucional

2) ÓRGANOS DE CONTROL Y ASUNTOS INTERNOS

- **Órgano de Control Institucional**
 - Oficina de Supervisión Regional
 - Oficina de Supervisión de Sede Central y Actividades de Control
 - Oficina de Asuntos Internos

⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2003-JUS.

3) **ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO**

- **Oficina de planeamiento y presupuesto**
 - Unidad de Planeamiento
 - Unidad de Presupuesto
 - Unidad de Organización y Métodos
 - Unidad de Estadística
- **Oficina de Asesoría Jurídica**

4) **ORGANOS DE APOYO**

- **Oficina General de Administración**
 - Unidad de Recursos Humanos
 - Unidad de Contabilidad y Tesorería
 - Unidad de Logística
- **Oficina de Sistemas de Información**
- **Oficina de Infraestructura Penitenciaria**
 - Unidad de Estudios y Proyectos
 - Unidad de Obras y Equipamiento

5) **ÓRGANOS DE LÍNEA**

- **Dirección de Tratamiento Penitenciario**
 - Subdirección de Asistencia Penitenciaria
 - Subdirección de Educación Penitenciaria
 - Subdirección de Trabajo y Comercialización
 - Subdirección de Salud Penitenciaria
- **Dirección de Registro Penitenciario**
- **Dirección de Seguridad Penitenciaria**
 - Subdirección de Seguridad de Penales y Traslados
 - Subdirección de Inteligencia Penitenciaria
- **Dirección de medio libre**

6) **ÓRGANOS DESCONCENTRADOS**

- **Oficinas Regionales**

7) **ÓRGANO DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN**

- Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios
- Unidad de Capacitación y Formación
- Unidad de Investigaciones Criminológicas y Penitenciarias

La administración penitenciaria está dividida en 8 oficinas regionales, que no responden a la organización política del país, sino a criterios de administración penitenciaria en base a la cercanía geográfica. El Reglamento de Organización y Funciones del INPE los denomina con precisión Órganos Desconcentrados, pues se trata de instancias administrativas que tienen competencia territorial y constituyen en términos presupuestales unidades ejecutoras autónomas. Las oficinas regionales son:

- Oficina Regional Norte (Chiclayo)
- Oficina Regional Lima (Lima)
- Oficina Regional Centro (Huancayo)
- Oficina Regional Oriente (Pucallpa)
- Oficina Regional Nor Oriente (San Martín)
- Oficina Regional Sur Oriente (Cusco)
- Oficina Regional Sur (Arequipa)
- Oficina Regional Altiplano (Puno)

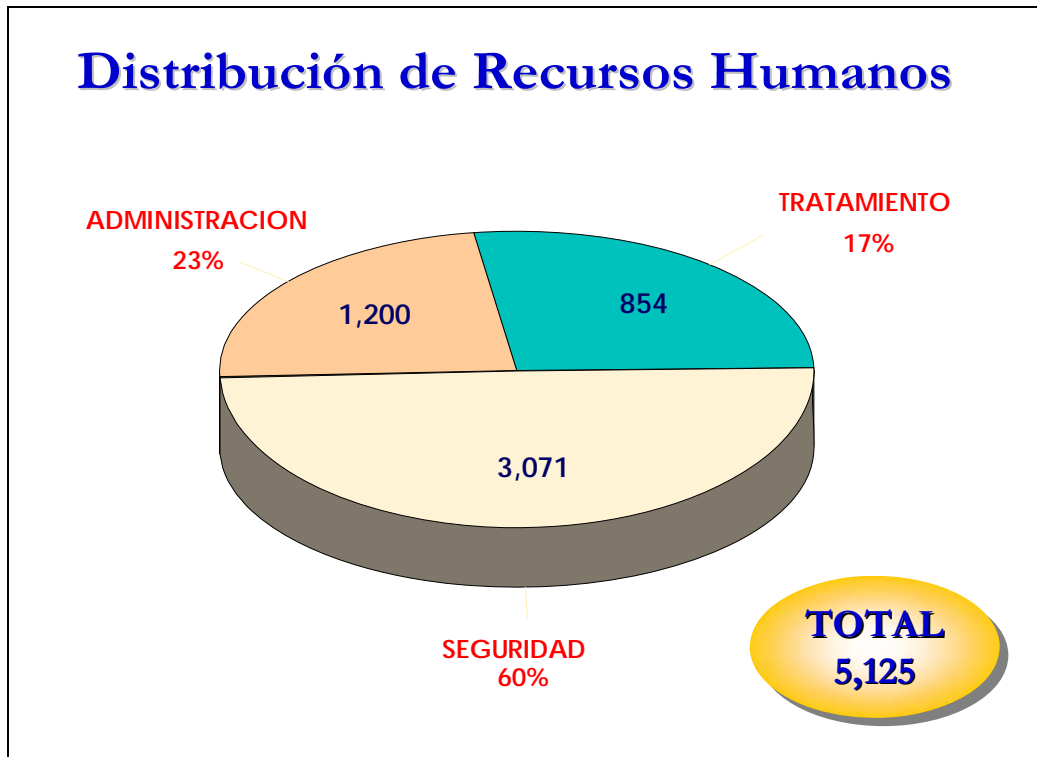
Las oficinas regionales tienen bajo su responsabilidad porcentajes disímiles de internos. Así, la Oficina Regional de Lima tiene dentro su jurisdicción al 52.55% de las personas privadas de libertad a nivel nacional; La Oficina con sede en Chiclayo al 15.18%; Huancayo al 7.22%; San Martín al 6.50%; Pucallpa al 6.08; Cusco al 5.17%; Arequipa al 4.96%; y, Puno al 2.32%⁵.

3. El Personal Penitenciario

Al mes de enero del 2008, el área de Recursos Humanos del INPE tenía registrados 5,125 trabajadores entre directivos, profesionales, técnicos y auxiliares. De ellos, 4,964 servidores tenían la condición de nombrados y 161 la de contratados, quienes están asignados en las áreas de

⁵ Fuente: Informe Estadístico Mensual del INPE, Febrero del 2008.

tratamiento, seguridad y administración. A tratamiento le correspondía 854 trabajadores, a seguridad 3,071 y, al área administrativa 1,200⁶.



Es probable que el porcentaje de trabajadores asignados a cada área varíe en la realidad. Un hecho real es que muchos trabajadores que ingresaron a la institución como servidores de seguridad, pasaron a laborar a las áreas de administración y tratamiento, en ocasiones por conveniencia del servicio o luego de su profesionalización. Pese a los esfuerzos de la administración penitenciaria por superar tal situación, la problemática se mantiene porque no se cuenta con plazas presupuestadas para formalizar tales cambios.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el 60% de los trabajadores están asignados al área de seguridad, situación que no es extraña en un sistema penitenciario, pues el control y la seguridad de los

⁶ A finales del 2005, el INPE tenía 4,852 trabajadores, de los cuales, 2,418 pertenecían al área de seguridad; 1,344 al de administración, y 1,090 a tratamiento.

establecimientos penitenciarios son responsabilidades de primer orden⁷. Sin embargo, resulta significativo que el 23% de los recursos humanos estén destinados a la administración, respecto al 17% del área de tratamiento.

4. Los Establecimientos Penitenciarios a Nivel Nacional.

El Sistema Penitenciario Nacional tiene 80⁸ establecimientos penitenciarios a nivel nacional⁹. El Reglamento de Organización y Funciones del INPE, establece que los establecimientos penitenciarios son unidades orgánicas que deben dar cumplimiento a la ejecución de las penas privativas de libertad.

Un establecimiento penal depende orgánicamente del Director Regional de la Oficina Regional de su jurisdicción¹⁰. Conforme al ROF, en el INPE existen 4 tipos de establecimientos penitenciarios:

- Tipo A, cuando el penal tiene una población mayor a 1,200 personas privadas de libertad;
- Tipo B, cuando tienen entre 900 y 1,199 internos;
- Tipo C, cuando tienen una población entre 200 y 899 internos; y,
- Tipo D, cuando tienen una población menor a 199 internos.

La clasificación de los establecimientos penitenciarios en cuatro tipos, responde a la necesidad de asignar una estructura administrativa diferenciada a segmentos de establecimientos penitenciarios de acuerdo a la densidad de su población penal. A mayor número de internos, una

⁷ Los trabajadores del área de seguridad tienen jornadas de 24 horas de labor continua, lo que les da derecho a un descanso de 48 horas. Por ello, el número real de efectivos de seguridad en los penales del país es de un tercio, es decir, 1,023 servidores.

⁸ Los penales de Yauyos y La Mar están activos pero no tienen población penal. Por ello, los 42,076 internos están reclusos en sólo 78 establecimientos penitenciarios.

⁹ En el año 2004 había 84 penales, incluido el penal de Ancón (ex Piedras Gordas) que se puso en funcionamiento ese año. En el 2007, se implementó el Establecimiento Penitenciario Barbadillo para recluir al ex-Presidente de la República Alberto Fujimori Fujimori. Ese año, mediante Resolución Presidencial N° 717-2007-INPE/P, se desactivaron los penales de Chincha, Chivay, Santiago de Chuco, Juli y Azángaro.

¹⁰ Artículo 65 del ROF.

organización mucho más compleja e integral, a menor población penal, una estructura básica aunque considerando siempre las áreas de tratamiento, seguridad y administración.

5. La Seguridad Penitenciaria y la Policía Nacional

La Policía Nacional del Perú ha estado vinculada siempre al Sistema Penitenciario Nacional. Inicialmente en el control externo de los penales a través de la denominada Guardia Republicana, y posteriormente, en la conducción y administración de las prisiones, como consecuencia de las sucesivas declaratorias de emergencia del Sistema Penitenciario Nacional, como ocurrió en abril de 1992, en la que el control interno y externo de la mayoría de establecimientos penales del país se entregó a la Policía Nacional, reservándose para el INPE sólo las funciones administrativas y de tratamiento.

A partir de 1999, el INPE comenzó a asumir progresivamente el control de sus penales. En la actualidad, de los 78 establecimientos que tienen privados de libertad, 54 (69.2%) tienen como director a un funcionario penitenciario, y 24 (30.8%) a un miembro de las Fuerzas Policiales.

De los 54 penales que tienen como director a un funcionario penitenciario, en 24 establecimientos el INPE ha asumido el control de la seguridad interna y la seguridad externa de manera integral, sin apoyo policial¹¹. En los 30 restantes, la seguridad es mixta, pues el control interno (dirección del penal y control de los pabellones) le corresponde al INPE, y la seguridad externa (control del perímetro y de los torreones) a la Policía Nacional.

En los 24 penales bajo control interno y externo de la Policía, dicha institución emplea a 980 efectivos policiales en labores penitenciarias¹².

¹¹ Esto significa que tienen la Dirección del penal, el control de la puerta de acceso, la responsabilidad de la seguridad de pabellones, así como el control de los torreones.

¹² En junio del 2006, se promulgó la Ley N° 28769, que dispuso que en un plazo de tres años, el INPE debía asumir la seguridad integral de aquellos penales que se encontraban bajo la administración o custodia de la PNP. El plazo vencerá en junio del 2009, y es probable que no se cumpla el mandato legal, porque el INPE no tiene recursos humanos ni equipamiento suficientes para relevar a la Policía Nacional.

6. Estado de Conservación de la Infraestructura Penitenciaria

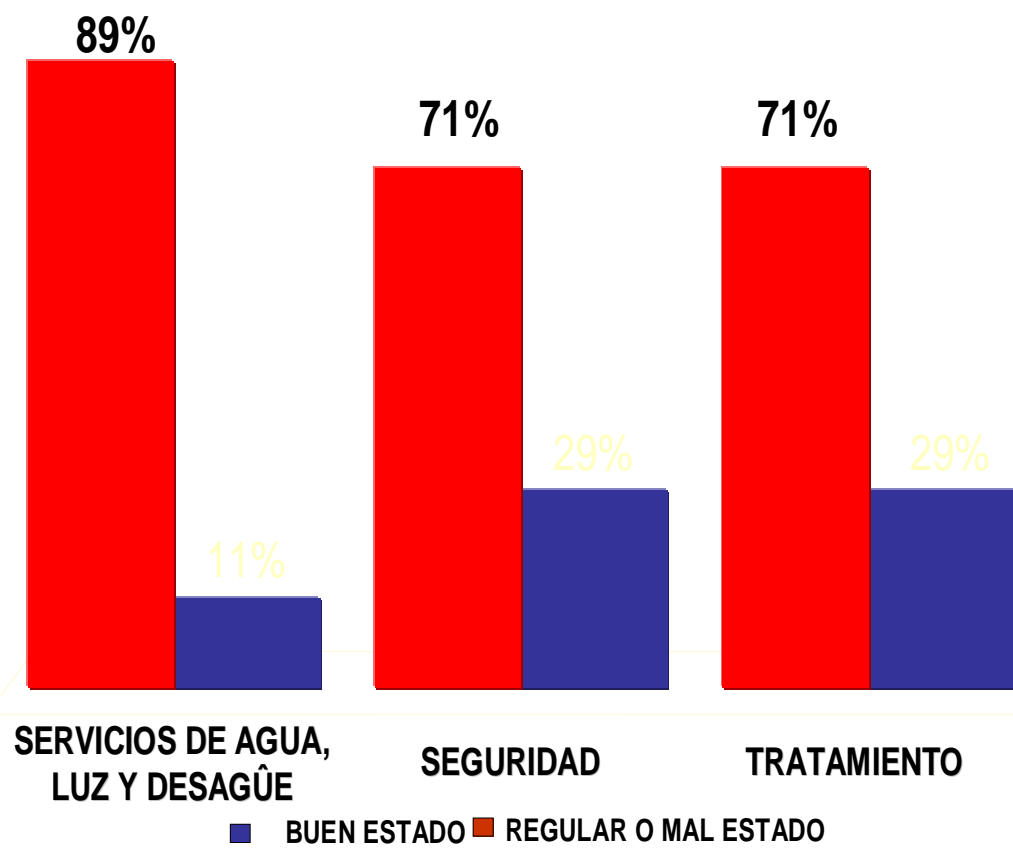
El estado de la infraestructura penitenciaria nacional es crítico, tanto las destinadas a las áreas de tratamiento y administración, como la de seguridad. La Dirección General de Infraestructura del INPE, en atención al estado de conservación de los establecimientos penitenciarios los ha clasificado tres categorías: buenos, regulares y malos.

De los 78 establecimientos penitenciarios que en febrero del 2008 tenían población penal, solo 4 fueron considerados en “*buen estado*”. Se trata del penal de Ayabaca (Piura) y el penal de Cerro de Pasco que fueron remodelados el 2005; el penal de Ancón (ex Piedras Gordas) inaugurado en diciembre del 2004; y, el penal de Barbadillo implementado en el 2007. Los cuatros penales en buen estado representan el 5.12% de la infraestructura penitenciaria del país, y albergan a 561 privados de libertad, que representan al 1.33% de la población penal nacional.

Los penales calificados como “*regulares*” son 38, y representan al 48% de los disponibles a nivel nacional. Tienen esa calificación porque presentan deficiencias en la infraestructura de seguridad, servicios de agua y desagüe, instalaciones eléctricas, aunque en niveles aceptables. Los penales considerados “*malos*”, son 36 y representan el 46.16% de la infraestructura nacional.

Como se puede notar, la suma de los penales calificados como “*malos*” y “*regulares*” representa el 94.88% de la infraestructura penitenciaria del país.

Estado de la Infraestructura Penitenciaria



CAPÍTULO II

LINEAMIENTOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO PERUANO

1. Marco jurídico

En un Estado social y democrático de Derecho, el marco jurídico constitucional establece los principios básicos de la organización del Estado y de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Por ello, en nuestro país, los principios rectores del Sistema Penitenciario Nacional se encuentran en la Constitución Política del Estado de 1993.

El artículo 1° de la Constitución, establece que *“la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*. Luego, dentro de los principios y derechos de la función jurisdiccional, establece *“el derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados”* (Inc. 21°, Art. 139°), y que régimen penitenciario *“tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad* (Inc. 22°, Art. 139°).

Sobre la base de dicho marco constitucional, el Código de Ejecución Penal fue diseñado siguiendo los lineamientos de la ideología del tratamiento, pues tiene como objetivo fundamental la resocialización del interno.

El Reglamento del Código de Ejecución Penal, es también una herramienta normativa importante. Articula y desarrolla adecuadamente diversas instituciones establecidas en el Código, facilitando su interpretación y aplicación. El Reglamento, incorpora un capítulo relacionado con los derechos y deberes del interno, regula y garantiza el derecho a la defensa, las visitas y comunicaciones, así como el ingreso y clasificación de los internos.

Desarrolla con mayor precisión el régimen interno, especialmente el Régimen Cerrado Ordinario y el Régimen Cerrado Especial. Regula los

criterios para las revisiones y registros de celdas y ambientes, y establece un régimen disciplinario para los internos, con un sistema sancionatorio que incorpora principios de inmediación, procedimiento escrito, derecho a la defensa, doble instancia, entre otros. El Reglamento, regula también aspectos relacionados con el tratamiento, la conducción y traslado de internos, los beneficios penitenciarios, entre otros aspectos importantes de la vida carcelaria.

En ejercicio de sus facultades normativas, el INPE ha emitido también múltiples directivas que regulan áreas específicas de la actividad penitenciaria, relacionadas con las áreas de tratamiento y seguridad.

En el área de tratamiento, el servicio social tiene 10 directivas y un instructivo; el área de trabajo es regulado por 6 directivas y 2 instructivos; el área de educación por 12 directivas y un instructivo.

De otro lado, el marco jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es también de aplicación en el Sistema Penitenciario Nacional. El Artículo X del Título Preliminar del CEP dispone que *“El Sistema Penitenciario acoge las disposiciones, conclusiones y recomendaciones de las Naciones Unidas para la Prevención del delito y tratamiento del delincuente”*, mientras que el Artículo 3° de su Reglamento, señala que *“La ejecución de la pena se cumplirá respetando los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Constitución Política del Perú, y en el resto del ordenamiento jurídico peruano. Esta protección se extiende a todos los internos, tanto procesados, como sentenciados, respetando las disposiciones que establezcan los Tratados Internacionales sobre la materia”*.

Ciertamente, la vigencia de las normas internacionales no sólo se deriva de las disposiciones antes señaladas, sino de la obligación del Estado de aplicarlas luego de su ratificación a través de los procedimientos internos correspondientes.

En el marco normativo internacional destacan las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas; el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; Principios Básicos

sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

Finalmente, y desde hace muy pocos años, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional constituye también un referente importante en materia penitenciaria, pues en reiterados pronunciamientos ha establecido criterios ineludibles en aspectos relacionados con la salud penitenciaria, los beneficios penitenciarios, las condiciones de detención, entre otros temas.

2.El Tratamiento Penitenciario

Sobre la base de los principios establecidos en la Constitución Política del Estado, el artículo II del Título Preliminar del Código de Ejecución Penal de 1991¹³, reitera que la ejecución penal tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, aplicando la misma regla al procesado, en cuanto sea pertinente¹⁴.

El Código de Ejecución Penal está diseñado sobre la base de la ideología del tratamiento, pues tiene como objetivo fundamental la resocialización del interno. En su Exposición de Motivos se afirma que el tratamiento *“es el elemento esencial del Sistema Penitenciario”*, el cual debe desarrollarse mediante el sistema progresivo; que el tratamiento es complejo, pues supone la aplicación de varios métodos programados y aplicados por profesionales; que es continuo y dinámico, pues evoluciona de acuerdo a las facetas por las que atraviesa la personalidad del interno; y, que para individualizar su tratamiento se le debe realizar un estudio integral mediante los exámenes criminológicos correspondientes; y que se debe clasificar al interno en grupos homogéneos diferenciados.

El tratamiento penitenciario puede ser individualizado y grupal, y consistirá en la utilización de métodos médicos, biológicos, psicológicos,

¹³ Siguiendo los lineamientos del abrogado Código de Ejecución Penal de 1985.

¹⁴ En rigor, el CEP de 1991, tuvo como base a la Constitución Política del Estado de 1979, cuyo artículo 234°, segundo párrafo decía que *“El régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, de acuerdo con el Código de Ejecución Penal”*.

psiquiátricos, pedagógicos, sociales, laborales y todos aquellos que permitan obtener el objetivo del tratamiento de acuerdo a las características propias del interno¹⁵.

Para fines del tratamiento, la clasificación de internos es continua y pueden ser asignados en las categorías de “Fácilmente Readaptable”, y “Difícilmente Readaptable”¹⁶.

3. Los Profesionales de Tratamiento

Para llevar a cabo la finalidad del tratamiento, la administración penitenciaria cuenta con un reducido número de profesionales a nivel nacional como enseguida se muestra en cuadro siguiente:

PROFESIONALES DE TRATAMIENTO A NIVEL NACIONAL

PROFESIONALES	CANTIDAD	TITULADOS	BACHILLERES
Psicólogos	138	132	6
Asistentes Sociales	100	83	17
Abogados	86	81	5
Total	324	296	28

¹⁵ Artículo 61 del CEP.

¹⁶ Artículo 64 del CEP.

DISTRIBUCIÓN DE PROFESIONALES DE TRATAMIENTO A NIVEL NACIONAL¹⁷

DIRECCIONES REGIONALES	Psicólogos	Asistentes Sociales	Abogados
Norte Chiclayo	9	15	13
Lima	98	60	51
Arequipa	9	10	8
Centro Huancayo	4	6	6
Oriente Pucallpa	7	3	3
Sur Oriente Cusco	5	2	8
Nor Oriente San Martín	4	1	2
Altiplano Puno	2	2	3
Total general	138	99	94

El número de profesionales destinados al tratamiento es reducido para la población penal (42,062). Por ello, en la realidad, las actividades que desarrollan dichos profesionales están básicamente relacionadas con evaluaciones de internos para fines de beneficios penitenciarios, tarea en la que incluso se encuentran desbordados.

4. El Trabajo Penitenciario

El trabajo es un derecho y un deber del interno. Para los que tienen la calidad de sentenciados el trabajo es obligatorio, aunque no debe de tener carácter aflictivo, atentar contra su dignidad, ni ser aplicado como una sanción disciplinaria. Para el interno procesado el trabajo constituye una actividad voluntaria¹⁸.

El trabajo penitenciario es una de las herramientas básicas para el tratamiento, por ello, la administración penitenciaria tiene la obligación de promover su desarrollo con la participación de la sociedad. En la

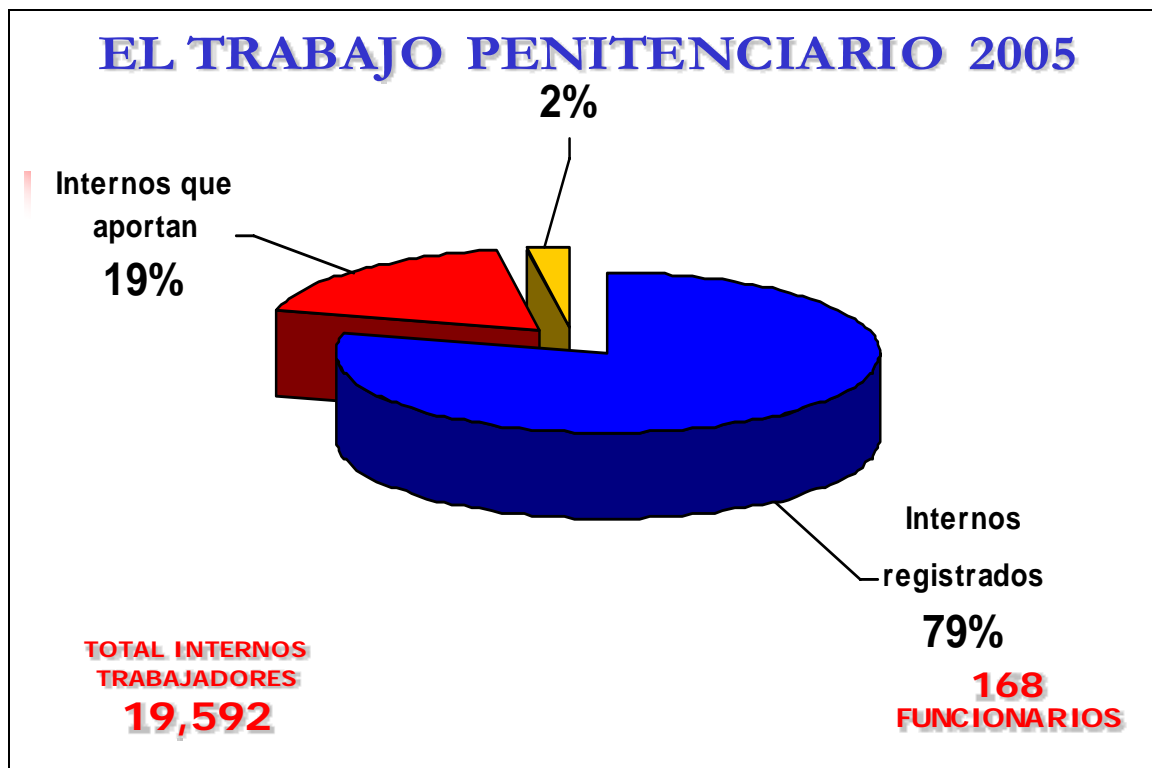
¹⁷ El número de abogados y psicólogos señalados en el cuadro de distribución por oficinas regionales a nivel nacional, no coincide con los datos del cuadro precedente.

¹⁸ El trabajo penitenciario está regulado en los artículos 65° al 68° del Código de Ejecución Penal, y en los artículos 104° al 116° de su Reglamento.

mayoría de penales la administración penitenciaria ha instalado talleres de diversa especialidad¹⁹, aunque la demanda supera largamente la disponibilidad. Por ello, la actividad laboral en los establecimientos penitenciarios es básicamente realizada por cuenta del interno, quien se provee de materia prima y se ocupa de la comercialización de los productos a través de sus familiares o agentes pastorales.

En el 2005, 19,592 internos desarrollaban alguna actividad laboral, de los cuales sólo el 19% aportaba la suma de S/. 26.00 aproximadamente cada mes, por concepto de retención laboral, lo que les permitía acreditar la redención de pena por trabajo. El 2% correspondía a trabajadores ad honorem, y el 79% a internos que registraron su actividad laboral sólo para fines administrativos.

En el mismo año, la administración penitenciaria había destinado a 168 servidores para la promoción, registro y supervisión de la actividad laboral en todos los penales del país, como se muestra en el cuadro siguiente:



¹⁹ El penal de Lurigancho tiene talleres de carpintería y metal mecánica adecuadamente implementados. En Piedras Gordas se ha instalado talleres de carpintería y electrónica. En el interior del país, los penales de Pucallpa, Tarapoto, Huancayo, Arequipa y Cusco tienen diversos talleres de una dimensión significativa.

5. La Educación Penitenciaria

La educación penitenciaria tiene por finalidad la formación profesional y la capacitación ocupacional del privado de libertad. Los programas que se ejecutan dentro de un establecimiento penal están sujetos a la legislación vigente en materia de educación²⁰.

El interno analfabeto está obligado a participar en los programas de alfabetización y educación primaria para adultos, así como el interno que no tenga profesión u oficio, tiene también la obligación del aprendizaje técnico de acuerdo a sus aptitudes, intereses y vocación²¹. Los estudios pueden ser presenciales o por correspondencia, por radio o televisión, para lo cual, la administración del penal deberá brindar las facilidades correspondientes.

Al concluir los ciclos de enseñanza y capacitación, según el programa curricular, los internos recibirán el certificado que corresponda, con la sola mención de la Unidad de Servicios Educativos de la jurisdicción, prescindiéndose de toda referencia al establecimiento penitenciario²².

En cada establecimiento penitenciario, el responsable de educación promoverá el funcionamiento de una o más bibliotecas con el aporte de instituciones públicas, privadas y de los mismos internos. La distribución de los libros de la biblioteca podrá estar a cargo de un interno (Artículo 119°).

La educación penitenciaria es otro de los pilares fundamentales del tratamiento. En el 2005, los privados de libertad que desarrollaban actividades educativas en los establecimientos penitenciarios ascendían 8,152. De ellos, 459 (5%) se encontraban en programas de alfabetización, 1,366 (17%) realizaban estudios primarios, 814 (10%) secundarios, y 5,513 (68%) en formación ocupacional. Tales programas educativos, fueron implementados por 342 docentes a

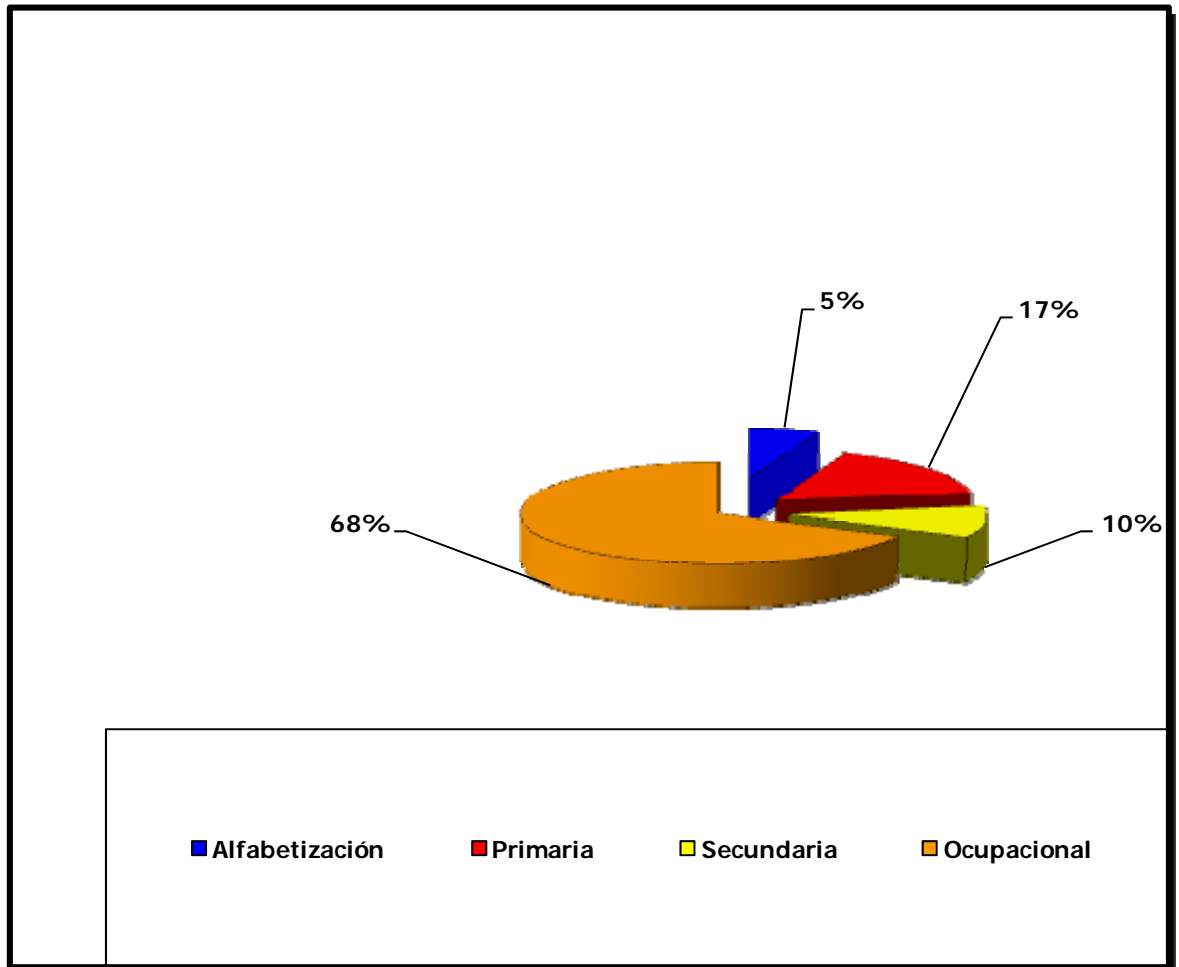
²⁰ Artículo 69° del CEP.

²¹ Artículo 70, 71° y 72° del CEP.

²² Artículo 121° del RCEP.

nivel nacional, de los cuales 226 profesores pertenecían al Ministerio de Educación, y 116 a la administración penitenciaria.

EDUCACIÓN PENITENCIARIA 2005



6. El Régimen Interno

El régimen interno en un sistema penitenciario está constituido por todas las disposiciones que regulan el sistema de vida en el interior de una prisión. De acuerdo al Reglamento del Código del Ejecución, el régimen interno tiene por finalidad la convivencia ordenada y pacífica en un establecimiento penitenciario²³. Por ello,

²³ Artículo 56° del RCEP.

está vinculado directamente a las normas y medidas destinadas al tratamiento y a la seguridad penitenciarias.

En nuestro país, los regímenes aplicables a las personas privadas de libertad, varones o mujeres son tres: el Régimen Cerrado, el Régimen Semiabierto y el Régimen Abierto²⁴.

El Régimen Semiabierto, está destinado a los internos sentenciados que se encuentren en etapa avanzada del proceso de resocialización, y se caracteriza por una mayor libertad en las actividades cotidianas, así como por el fomento de una estrecha relación familiar, social y recreativa. En el Régimen Abierto, los internos desarrollan sus actividades sobre la base de la confianza en áreas de trabajo y estudio, manteniendo las relaciones familiares, sociales y recreativas similares a las de la comunidad libre²⁵.

Por su parte, el Régimen Cerrado tiene un período de observación y otro de tratamiento, y se clasifica en Régimen Cerrado Ordinario y en Régimen Cerrado Especial. Se trata del régimen penitenciario más importante, pues en la práctica, es el único que realmente tiene aplicación.

6.1. El Régimen Cerrado Ordinario

El Régimen Cerrado Ordinario²⁶ ha sido diseñado para las personas privadas de libertad de fácil y mediana readaptación. Tiene las siguientes características:

- **Acceso al patio²⁷**

En el Régimen Cerrado Ordinario, el interno puede permanecer en su celda, pasadizo o patio entre las 06:00 a.m. (hora en que se abren las celdas), hasta las 18:00 horas. En ese período, la persona privada de libertad puede realizar la

²⁴ Artículo 58° del RCEP.

²⁵ Artículo 66° y 67° del RCEP.

²⁶ El régimen ordinario se aplica en 76 establecimientos penales del país, y alcanza al 99.15% de las personas privadas de libertad de sexo masculino. En el caso de las mujeres, se aplica al 100% de las internas.

²⁷ Regulado en el Artículo 60 del RCEP.

actividad de su elección o participar en los programas que ofrece la administración penitenciaria, las cuales pueden ser desarrolladas según su naturaleza o elección en los patios, pasadizos, celdas, talleres, aulas o en las áreas predeterminadas por la autoridad.

A partir de las 18:00 horas, se cierran los patios y el interno es desplazado a su pabellón, dentro del cual puede permanecer en su celda o pasadizo hasta las 21.00 horas, realizando cualquier actividad compatible con el lugar de su detención. A partir de las 21:00 horas el interno deberá ingresar a su celda para el encierro correspondiente.

- **Sistema de visitas**

El interno tiene derecho a recibir a sus visitantes -familiares y amigos- 3 veces por semana durante 8 horas cada vez, en los días establecidos por la administración penitenciaria. El número de visitantes es ilimitado. En la mayoría de penales, se ha establecido los días miércoles y sábados para la visita femenina, y los domingos para la masculina. Conforme a la norma, la visita debe ser realizada en los ambientes acondicionados para tal fin, o en su defecto, en los patios o pasadizos del pabellón.

- **Visita íntima**

El ejercicio de este derecho está permitido para todos los internos e internas²⁸, previo cumplimiento de los requisitos básicos establecidos en una directiva, relacionados con la acreditación de la pareja y el estado de salud de ambos.

- **Acceso al trabajo y educación**

Los internos pueden realizar todas las actividades laborales y educativas que puedan proveerse y que sean compatibles con

²⁸ A excepción de los internos e internas por delito de terrorismo por discutible prohibición contenida en la Ley N° 25475.

su situación de detención. Pueden también participar en las actividades programadas por la administración penitenciaria, así como en las promovidas por otras instituciones públicas o privadas.

Las actividades de trabajo o educación realizadas por decisión del interno se pueden desarrollar en los patios, pasadizos o celdas. Si es programada por la autoridad, generalmente son realizadas en los talleres de trabajo, aulas o patios, entre las 06.00 hasta las 18.00 horas. Después de esa hora, el interno puede seguir realizando alguna actividad laboral o educativa en su celda.

Esto significa, que los internos sujetos al Régimen Ordinario, no tienen ninguna restricción por efectos del régimen interno en la práctica de actividades laborales o educativas.

- **Derecho a la defensa**

El derecho a la defensa es irrestricto. El interno tiene derecho a entrevistarse con su abogado defensor de lunes a viernes por un período no menor a 6 horas diarias, y en un ambiente que garantice la comunicación y la privacidad, tal como lo establecen los artículos 17° y 18° del Reglamento del Código de Ejecución Penal. Con fines de defensa, pueden tener acceso a toda clase de documentos, legislación e información que estime necesario.

- **Acceso a información y comunicación**

Toda persona privada de libertad, tiene derecho a recibir diarios y revistas de circulación nacional, así como literatura de cualquier índole. Tiene derecho también a correspondencia ilimitada, a la televisión de señal abierta, radio, y al servicio de telefonía fija. En este régimen no se limita el acceso a la comunicación ni a la información.

- **La Progresión en el Régimen Cerrado Ordinario**

El artículo 11-C del Código de Ejecución Penal, incorporado mediante Decreto Legislativo N° 984, introdujo el sistema progresivo en el Régimen Cerrado Ordinario. Dispuso que los internos sujetos a dicho régimen, debían de ser clasificados en las siguientes etapas: Máxima Seguridad, Mediana Seguridad y Mínima Seguridad.

En la etapa de Máxima Seguridad, el interno se encuentra sujeto a estricta disciplina y mayor control. La norma dispone que los procesados o sentenciados que se encuentren vinculados a organizaciones criminales que no hayan sido clasificados en el Régimen Cerrado Especial, necesariamente serán ubicados en esta etapa.

Los internos clasificados en Máxima y Mediana Seguridad, deberán permanecer reclusos preferentemente en áreas separadas. Los internos clasificados en la etapa de Mínima Seguridad, deberán estar separados obligatoriamente de los demás internos.

La norma establece que el tránsito de una etapa a otra por razones de progresión, requerirá de tres evaluaciones favorable continuas, que serán realizadas por los profesionales que integran el Órgano Técnico de Tratamiento. Aún cuando se dice que la evaluación será continua, los resultados deberán ser consolidados cada seis meses. Esto significa que la progresión de una etapa a otra será posible sólo después de un año y medio.

6.2. El Régimen Cerrado Especial

El Régimen Cerrado Especial²⁹ está regulado en los artículos 62° y siguientes del Reglamento del Código de Ejecución Penal, que fue modificado por el Decreto Supremo N° 016-2004-JUS del 20 de diciembre del 2004. Se trata de un régimen

²⁹ Se aplica en el Establecimiento Penitenciario de Ancón (Ex Piedras Gordas), y el Penal Barbadillo.

de mayor contención, y está concebido para internos de “difícil readaptación”. Se caracteriza por el énfasis en las medidas de seguridad y disciplina, así como en la progresividad del tratamiento.

El Régimen Cerrado Especial tiene 3 etapas: A, B, y C, en las cuales el interno es clasificado de acuerdo a su nivel de readaptación. Las características principales del Régimen Cerrado Especial son las siguientes:

- **Acceso al patio**

En la etapa A, dos (2) horas de patio al día. En las etapas B y C, cuatro (4) horas diarias. En teoría, el resto del tiempo el interno debía de permanecer en su celda; sin embargo, si se considera el tiempo que el interno emplea para realizar actividades de educación o trabajo en las áreas correspondientes, y el tiempo que requiere para tomar desayuno, almorzar y cenar, en la práctica permanecen fuera de las celdas entre las 08.00 a las 21.00 horas.

- **Sistema de visitas**

Las personas privadas de libertad clasificadas en la etapa A del Régimen Cerrado Especial, tienen dos visitas semanales de 3 familiares por consanguinidad hasta el cuarto grado o segundo por afinidad, varones o mujeres, incluido el cónyuge o concubino. La duración de la visita es de dos (2) horas y se realiza en un locutorio que les impide el contacto físico.

En la etapa B, tienen derecho a dos visitas semanales directas (sin locutorio), pero limitado a 4 familiares, con una duración de cuatro (4) horas cada vez. En la etapa C, la visita es directa hasta de 4 personas, que pueden ser familiares o amigos, y tiene una duración máxima de seis (6) horas.

- **Visita de menores de edad**

En las tres etapas, la visita de menores de edad es cada 15 días, quienes deben estar acompañados de su padre, madre, tutor o de una persona adulta.

- **Acceso a trabajo y educación**

En las tres etapas, los internos tienen la obligación de trabajar o estudiar cuatro horas diarias como mínimo.

- **Visita íntima**

El ejercicio de este derecho está permitido para todos los internos sin excepción, previo cumplimiento de requisitos establecidos en la directiva correspondiente. En la etapa A, pueden recibir a sus parejas una vez cada 30 días. En la etapa B y C, cada 15 días.

- **Apertura y cierre de celdas**

En las tres etapas, las celdas se abren a las 08.30 horas, y se cierran a las 21 horas.

- **Estímulos**

El buen comportamiento del interno en cualquiera de las tres etapas, le permitirá acceder a una visita especial directa de tres familiares por una hora el día de su onomástico, navidad, día de la madre o el padre, según corresponda.

- **Derecho a la defensa**

Está garantizado en los mismos términos que el Régimen Ordinario.

- **Acceso a información y comunicación**

El interno tiene derecho a recibir diarios y revistas de circulación nacional, así como literatura de cualquier índole. Tiene derecho a la televisión de señal abierta, a la radio y a la correspondencia. El acceso al servicio telefónico está restringido.

7. La Clasificación Penitenciaria

Detenida una persona por mandato judicial, y dispuesta su reclusión en un establecimiento penitenciario, deberá ser evaluado por una Junta Técnica de Clasificación³⁰, que está integrada por un abogado, un psicólogo y un asistente social, quienes determinarán el establecimiento penal donde deberá ser recluido. Esta clasificación que se hace en base a una evaluación personal y criminológica, supondrá también para el interno, la asignación de un régimen: el Ordinario o el Especial.

El interno deberá permanecer por unos días en el Centro de Observación y Clasificación del establecimiento para ser evaluado por el Órgano Técnico de Tratamiento³¹, quienes determinarán su ubicación en el pabellón y celda que corresponda. También le asignarán una de las etapas del régimen penitenciario asignado, y le formularán el diagnóstico y pronóstico para su tratamiento.

El artículo 11° del Código de Ejecución Penal³² establece los siguientes criterios básicos de separación de internos:

- a) Los varones de las mujeres;
- b) Los procesados de los sentenciados;
- c) Los primarios de los que no lo son;
- d) Los menores de 21 años de los mayores de edad;

³⁰ La Junta Técnica de Clasificación sólo funciona en la ciudad de Lima, pues un interno varón puede ser derivado al penal de Lurigancho, Castro Castro, Primarios de Lima (ex San Jorge), Ancón (Ex Piedras Gordas, Callao, Huaraz o Cañete. En el caso de las internas de sexo femenino, a los penales de Mujeres Chorrillos o Mujeres Máxima Seguridad. En el resto del país, este procedimiento no se aplica, pues el privado de libertad será recluido inevitablemente en único penal de su localidad.

³¹ Integrado por un abogado, un psicólogo y un servidor social.

³² Modificado por el Decreto Legislativo N°..

- e) Los vinculados a organizaciones criminales de los que no están; y,
- f) Otros que determine el Reglamento.

Además, el Reglamento del Código de Ejecución Penal en su artículo 46° agrega algunos criterios de clasificación:

- a) Los que requieren ser separados por razones médicas;
- b) Las madres con hijos menores de tres años y las gestantes;
- c) Los fácilmente readaptables de los de difícil readaptación;
- d) Los alcohólicos y toxicómanos de los que no lo son; y,
- e) Los extranjeros de los nacionales.

La clasificación, es sin duda, uno de los aspectos más trascendentes de un sistema penitenciario. En nuestro país, los criterios antes expuestos se cumplen parcialmente por diversos factores. En ocasiones porque la infraestructura disponible no lo permite o porque los altos niveles de hacinamiento hacen imposible su ejecución. Empero, la clasificación es fundamental para reducir los efectos de la prisionización, así como el manejo adecuado de un establecimiento penal.

8. El Derecho de Petición

Las personas privadas de libertad pueden formular peticiones y quejas por escrito ante el director del establecimiento penitenciario, y en caso de no ser atendidos, recurrir por cualquier medio al representante del Ministerio Público. Así lo dispone el artículo 14° del CEP y el artículo 52° al 54° de su Reglamento. Precisa también que las peticiones de naturaleza administrativa están reguladas de manera supletoria por la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo.

De esta manera, las normas penitenciarias reconocen un derecho que tiene alcance constitucional, pues el Inciso 20° del Artículo 2° de la Constitución Política del Estado, consagra que es prerrogativa de toda persona formular peticiones por escrito individual o colectivamente ante la autoridad competente, la misma que está

obligada a dar respuesta al interesado, también por escrito, dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA POBLACIÓN PENAL NACIONAL

1. Población Penal Nacional

Al 28 de febrero del 2008, la población penitenciaria ascendía a 42,046 internos, distribuidos en 78 establecimientos penitenciarios en todo el país³³.

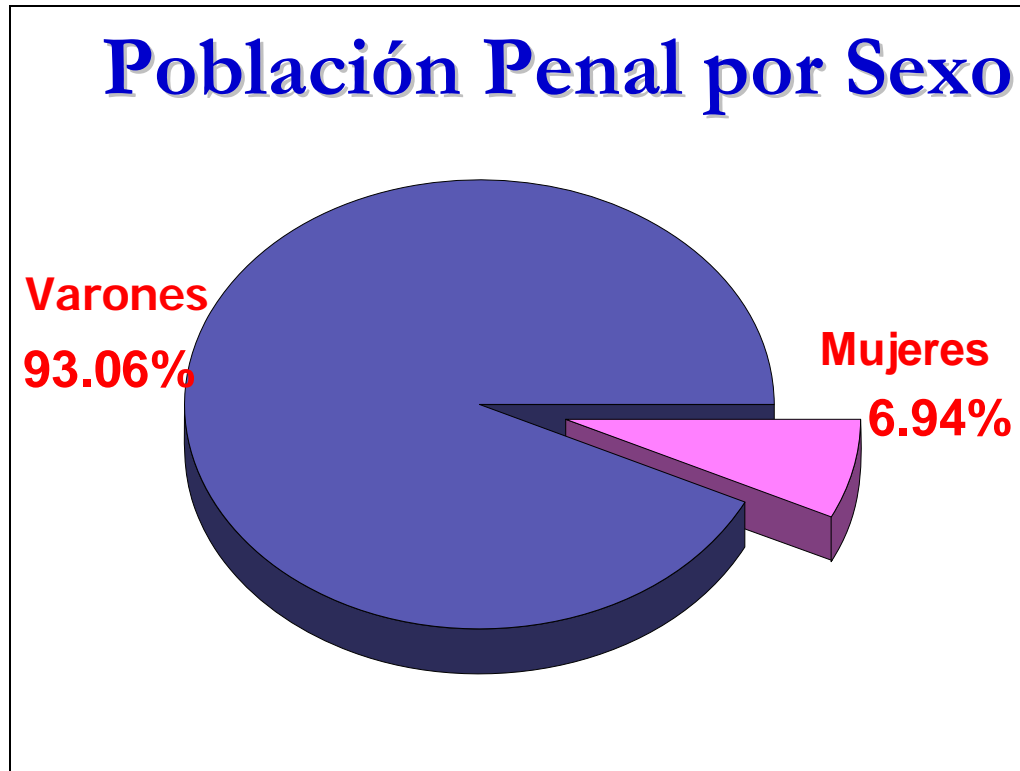
El crecimiento de la población penal ha sido constante. En 1978, el número de personas privadas de libertad era de 14,956 internos, en 1988 se había incrementado a 16,977, y en mayo de 1997 eran ya 24,408³⁴.

2. Población Penal por Sexo

La población penal masculina representaba el 93.06% de los internos (39,154), y la femenina el 6.94% (2,922). La incidencia femenina es reducida con relación al género masculino, aunque su crecimiento en las últimas décadas ha sido notable, pues en 1978 representaban apenas al 3.66 %, y en 1988 eran ya 6.5%.

³³ Instituto Nacional Penitenciario, Informe Estadístico Febrero 2008.

³⁴ Wilfredo Pedraza y Rosa Mavila: Situación Actual de la Ejecución Penal en el Perú, Primera Aproximación Empírica. Consejo de Coordinación Judicial, , 1998, pág. 33.



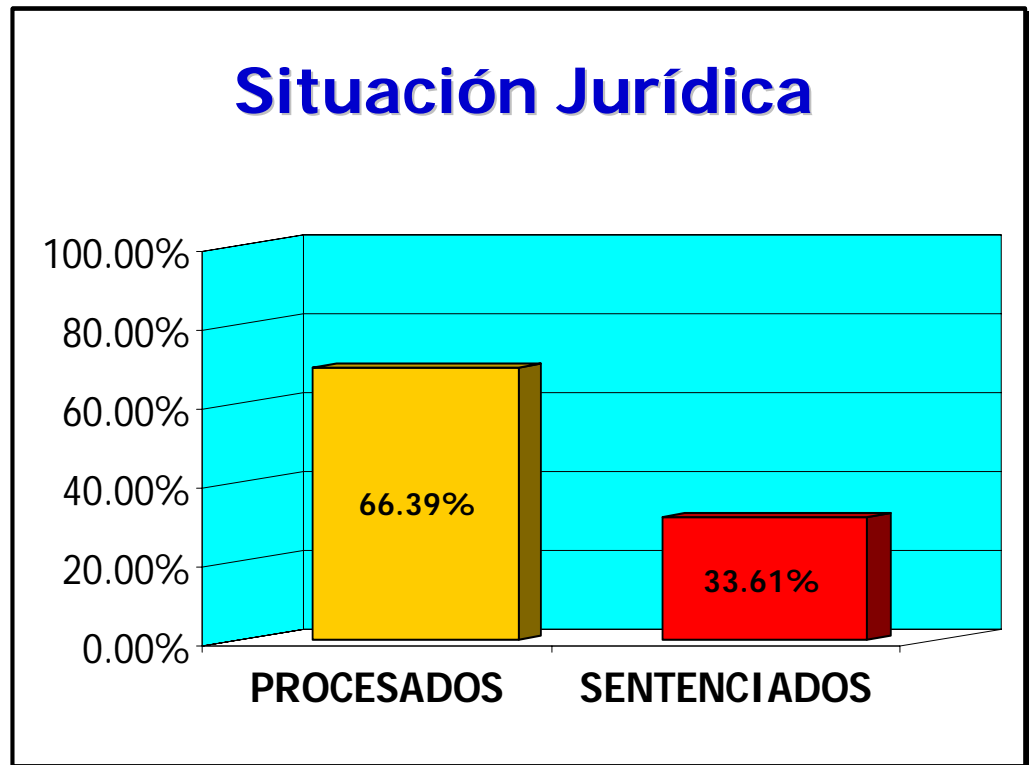
Los porcentajes de población penal femenina se mantienen en todo el país, excepto en la Dirección Regional Nor Oriente San Martín donde se reduce sustancialmente hasta el 3.77% de su población. En cambio, al otro extremo, en la Región Sur Arequipa, las mujeres privadas de libertad representan el 12.76%, es decir, casi el doble del promedio nacional.

El 66.38% de la población penal femenina se encuentra procesada o condenada por delito de tráfico ilícito de drogas, particularmente en la modalidad de micro comercialización, y el 5.90% mantiene a sus hijos dentro de los establecimientos penitenciarios.

3. Población Penal por Situación Jurídica

El 66.39% de la población penal (27,934) son internos que tienen la condición jurídica de procesados, y el 33.61% (14,146) está constituido por aquellos que tienen la condición de sentenciados. En nuestro país, el segmento de presos sin condena ha sido siempre mayor; sin embargo, en los últimos años se observa una reducción en el porcentaje de internos procesados.

La información relacionada con la situación jurídica del interno proviene de la administración penitenciaria, y ha sido siempre observada por el Poder Judicial³⁵; sin embargo, no es posible contrastarla pues no existen cifras disponibles de entidades públicas o privadas.



4. Población Penal por Tiempo de Sentencia

La cifra de condenados a pena privativa de libertad mayor de 10 años representa el 43% del total de personas privadas de libertad. Hasta enero del 2008 se habían registrado 78 condenas a cadena perpetua (74 varones y 4 mujeres).

Las condenas a penas privativas de libertad de corta duración son también representativas, pues las estadísticas indican que 1,608 internos fueron condenados a pena privativa de libertad entre 2 días

³⁵ Observan las cifras porque la información del INPE no precisa cuantos internos tienen sentencias consentidas o ejecutoriadas, y cuantos han interpuesto algún recurso de impugnación.

a 3 años. Tales condenas hacen suponer razonablemente, que sus autores estuvieron vinculados a delitos de mediana o mínima gravedad, por lo que eventualmente podrían haber sido objeto de una condena distinta a la pena privativa de libertad efectiva.

De acuerdo al Informe Estadístico Mensual de Enero del INPE, los internos que tenían la condición jurídica de sentenciados, tenían las siguientes condenas:

POBLACION PENAL POR MESES Y AÑOS DE SENTENCIA SEGÚN DIRECCION REGIONAL

ENERO 2008

DIRECCIONES REGIONALES	MESES				AÑOS							
	0 - 6		6 - 12		1 - 2		2 - 3		3 - 5		5 - 10	
	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.
TOTAL	341	12	239	28	344	52	553	39	1,215	105	4,741	232
NORTE - CHICLAYO	21	1	7	0	40	1	41	6	265	22	914	36
LIMA - LIMA	3	0	10	0	44	3	157	2	422	31	2,378	80
SUR - AREQUIPA	0	5	1	27	23	36	86	9	160	18	344	26
CENTRO - HUANCAYO	2	0	28	0	41	3	129	15	156	18	358	29
ORIENTE - PUCALLPA	4	2	5	1	20	6	46	6	75	8	109	21
SUR ORIENTE - CUSCO	221	1	165	0	105	1	49	0	66	4	157	14
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	90	3	16	0	65	2	36	1	60	4	375	13
ALTIPLANO - PUNO	0	0	7	0	6	0	9	0	11	0	106	13

DIRECCIONES REGIONALES	AÑOS								CADENA PERPETUA	
	10 - 15		15 - 20		20 - 25		25 A MAS		HOM.	MUJ.
	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.		
TOTAL	2468	144	1531	109	917	42	691	38	74	4
NORTE - CHICLAYO	637	37	336	15	218	5	180	4	14	0
LIMA - LIMA	874	65	538	68	334	35	243	30	34	4
SUR - AREQUIPA	205	1	117	0	46	0	28	0	12	0
CENTRO - HUANCAYO	269	13	181	7	130	1	84	2	0	0
ORIENTE - PUCALLPA	76	8	78	5	38	1	44	2	2	0
SUR ORIENTE - CUSCO	80	9	45	11	16	0	17	0	4	0
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	245	5	175	1	112	0	74	0	4	0
ALTIPLANO - PUNO	82	6	61	2	23	0	21	0	4	0

5. Población Penal por Grupos de Edad

La población penal nacional es básicamente joven. La mayor concentración de internos se encuentra en el grupo etáreo comprendido entre los 18 a 29 años, que representa el 41.4% (17,430) de la población penal nacional. De este universo 2,628 internos tienen entre 18 a 19 años; 6,843 entre 20 a 24; y, 7,959 entre 25 a 29 años.

En el rango de 30 a 34 años tenemos 7,192 internos; de 35 a 39 años 4,900; de 40 a 44 años 3,584; de 45 a 49 años 2,618; de 50 a 54 años 1,646; de 55 a 60 años 901; y, de 60 a más edad, 876 personas privadas de libertad.

6. Población Penal por Tipo de Delito

La mayoría de la población penitenciaria tiene relación sólo con cinco familias de delitos: contra el patrimonio 39.43% (16,590); tráfico ilícito de drogas 26.96% (11,343); contra la libertad (violación y secuestro) 21.25% (8,941); contra la vida, el cuerpo y la salud 8.49% (3,573); terrorismo 1.95% (818); y, otros delitos 1.80% (811).

La alta incidencia en los delitos contra el patrimonio ha sido una tendencia histórica en nuestro país, un indicador también que tanto el hurto como el robo, han sido los delitos que con más frecuencia se ha respondido con la prisión. Importante hacer notar que si bien el número de internos vinculados con los delitos contra el patrimonio había crecido con relación a diciembre del 2006 (de 12,946 internos se incrementó a 16,500), porcentualmente dicho grupo de internos redujo su incidencia, pues en el 2006 representaban al 42.6% de la población penal nacional, en febrero del 2008 había descendido al 39.43%.

De otro lado, el crecimiento de la población penal vinculada al tráfico ilícito de drogas ha sido notable en nuestro país. En el 2006, las estadísticas del INPE registraban 7,178 internos por tráfico de

drogas (23.6% de la población nacional), mientras que en febrero del 2008, el número de internos se había incrementado a 11,343 (26.96%).

7. La sobrepoblación

Uno de los graves problemas del Sistema Penitenciario Nacional es la sobrepoblación. De acuerdo al INPE³⁶, la capacidad de albergue de los 78 penales en funcionamiento era de 23,462 internos. Si tenemos en consideración que en febrero del 2008 la población penal ascendía a 42,046 internos, teníamos un déficit de 18,786 unidades del albergue (celdas), cifra que representa una sobrepoblación promedio nacional del 91.41 %.

La mayoría de penales se encuentran sobrepoblados, algunos de ellos con índices intolerables. El Establecimiento Penitenciario de Lurigancho de Lima es la expresión más crítica de nuestro sistema penitenciario. Fue construido hace 40 años para 2,012 internos, y en los últimos cinco años se amplió su capacidad de internamiento para 3,867 unidades de albergue³⁷. En febrero del 2008, el penal más grande del país tenía 9,906 internos, y un hacinamiento promedio del 256%.

Si bien la historia de sobrepoblación del penal de Lurigancho se remonta a inicios de la década del 80, pues ya entonces se encontraba excedida en su capacidad de albergue, es verdad que ha sido en los últimos años, cuando ha alcanzado niveles de crecimiento extraordinarios, al punto de convertirlo en el penal más grande la región, y con tendencia a seguir creciendo.

La situación no es distinta en otros penales del país. El penal del Callao (ex Sarita Colonia), tiene una capacidad de albergue de 572 internos, pero alberga a 2,509, lo que significa un hacinamiento del 439%. El penal de mujeres Chorrillos (Ex Santa Mónica), cuenta con una capacidad de albergue de 450 internas, y tiene una

³⁶ Informe Estadístico Mensual Febrero 2008.

³⁷ La información relacionada con la capacidad de albergue en el penal de Lurigancho no es uniforme. Se sostiene que la infraestructura original fue para 1,800 internos; otros sostienen que fue para 2.012.

población penal de 1,296, lo que hace una sobrepoblación del 288%.

Hacinamiento en Penales				
ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO	CAPACIDAD ALBERGUE	POBLACIÓN	DEFICIT	(%)
Tambopata	90	432	342	480%
Lurigancho	3,867	9.906	6,039	256%
Tacna	180	646	466	358 %
Callao	572	2,509	1,937	439 %
Piura	586	1,906	1,320	325 %
Huanuco	502	1,305	803	259 %
Pucallpa	424	1,088	664	257 %
Chorrillos Ex Santa Mónica	450	1,296	846	288 %
Moyobamba	180	432	252	240 %

8. La Salud Penitenciaria Nacional

Un aspecto principal de la problemática penitenciaria es sin duda la salud. Está regulada en el Código de Ejecución Penal dentro del Capítulo del Tratamiento Penitenciario. En realidad se trata de un derecho fundamental, que debe ser normado con independencia de las políticas de tratamiento, pues en éste ámbito un interno puede progresar o retroceder de acuerdo a su conducta o comportamiento y a los criterios que fundan el Sistema Progresivo. En tanto el servicio de salud, se debe brindar en base a estrictos criterios médicos, distante de las reglas del tratamiento, que están invadidos de aspectos valorativos.

Las normas señalan que la asistencia penitenciaria en materia de salud, debe orientarse a la prevención, curación y rehabilitación del privado de libertad, enfatizando en la prevención de enfermedades transmisibles, para lo cual debe coordinarse con las autoridades del Ministerio de Salud y el Seguro Social de Salud para definir los criterios a seguirse. Además, que los servicios de salud penitenciaria deben adecuar sus normas de clasificación, infraestructura y organización a lo que señale el Ministerio de Salud³⁸.

La administración penitenciaria deberá brindar a todos los internos una atención médico-sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población en libertad. Les deberá proveer las medicinas y otras prestaciones complementarias básicas que requiera la atención de su salud³⁹. La atención especializada se efectuará preferentemente a través del Sistema Nacional de Salud. En los convenios y programas con las autoridades del Sector Salud se deberán establecer condiciones de acceso a consultas externas, hospitalización y/o emergencias⁴⁰.

La norma también establece que administración penitenciaria deberá contar con sistemas de vigilancia epidemiológica que le permitan conocer las enfermedades prevalentes en la población penitenciaria y los grupos de mayor riesgo, con la finalidad de adecuar la asistencia a las necesidades reales detectadas. Para estos efectos, la administración penitenciaria deberá cumplir los programas nacionales establecidos por el Ministerio de Salud⁴¹.

Es importante resaltar que el servicio de salud penitenciaria de nuestro país, es probablemente el servicio más moderno y mejor implementado de la región, pues entre el 2004 y 2005 se ampliaron y equiparon las clínicas de nueve penales del país con recursos del Fondo Mundial administrado en nuestro país por CARE-PERU. Aún cuando tales recursos fueron destinados al combate de la TBC, VIH/SIDA y malaria, sin duda, el mejoramiento de la

³⁸ Los artículos 76° al 82° del Código de Ejecución Penal y los artículos 123° al 136° de su Reglamento, están referidos al derecho a la salud.

³⁹ Artículo 124° del RCEP.

⁴⁰ Artículo 128° del RCEP.

⁴¹ Artículo 130° del RCEP.

infraestructura destinada a la salud penitenciaria, tuvo un impacto favorable en la salud de todos los internos, así como en la salud pública. Se ha tratado de la inversión más grande en materia de salud penitenciaria en la historia de nuestro país.

Incidencia de enfermedades

Según información proporcionada por la Dirección de Salud del INPE, las enfermedades que más se presentan en los establecimientos penales, y especialmente en el Penal de Lurigancho son:

- Enfermedades gastrointestinales;
- Faringoamigdalitis aguda;
- Asma bronquial;
- Necrosis pulpas (odontología);
- Gastritis aguda;
- Lumbalgia;
- Enfermedad diarreica aguda;
- Hipertensión arterial; y,
- Herida infectada.

Personal del Área Médica

En el año 2006 el INPE contaba con 63 médicos, 34 enfermeros y 179 técnicos para atender el servicio de salud a nivel nacional. 52 establecimientos penitenciarios no contaban con este servicio. En salud mental la situación era más compleja, pues el INPE sólo contaba con un médico psiquiatra en calidad de contratado.

Enfermedades Infecto Contagiosas VIH/SIDA y TBC

Las enfermedades infecto contagiosas tienen mayor incidencia en los establecimientos penitenciarios en relación con la comunidad.

En el caso de la TBC, en los años 2002 y 2003, la morbilidad en el penal de Lurigancho fue de 2,600 por cada 100,000 habitantes,

mientras que la tasa promedio en la ciudad de Lima era de 263.7, lo que significa que en el penal de Lurigancho la tasa era 9.85 veces.

mayor. En el presente año, aún cuando la población penal se ha incrementado considerablemente, la tasa de TBC ha disminuido un poco, pues la morbilidad era de 2,415 por cada 100,000 habitantes. Importante señalar también, que la tasa promedio en el país había bajado ostensiblemente, pues se registró 129 casos por cada 100,000 habitantes. Conforme a estas últimas cifras, la tasa de prevalencia en el sistema penitenciario en TBC es 18.7 más que en todo el país.

En el caso del VIH/SIDA la situación es similar. Según el estudio denominado Vigilancia Centinela realizado por el Ministerio de Salud en los años 1999 y 2005, la prevalencia en los penales de Lurigancho, Iquitos y Chorrillos Mujeres, fue siete u ocho veces mayor que en la comunidad.

Presupuesto para Salud

Los recursos destinados al área de salud en la administración penitenciaria presentan un importante crecimiento en los últimos años. En el año 2004, se triplicó el presupuesto destinado a la compra de medicinas con relación a lo ejecutado en el 2003. Desde entonces el crecimiento ha sido constante como se observa en el cuadro que enseguida se presenta:

PRESUPUESTO EN SALUD PENITENCIARIA (2004-2008)

Año	Presupuesto en nuevos soles
2004	1,650,021
2005	1,650,021
2006	2,376,794
2007	3,350,080
2008	3,790,957

SEGUNDA PARTE

“Diagnóstico de Situación del Establecimiento Penitenciario del Callao”

CAPÍTULO I

LA ORGANIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA DEL PENAL DEL CALLAO

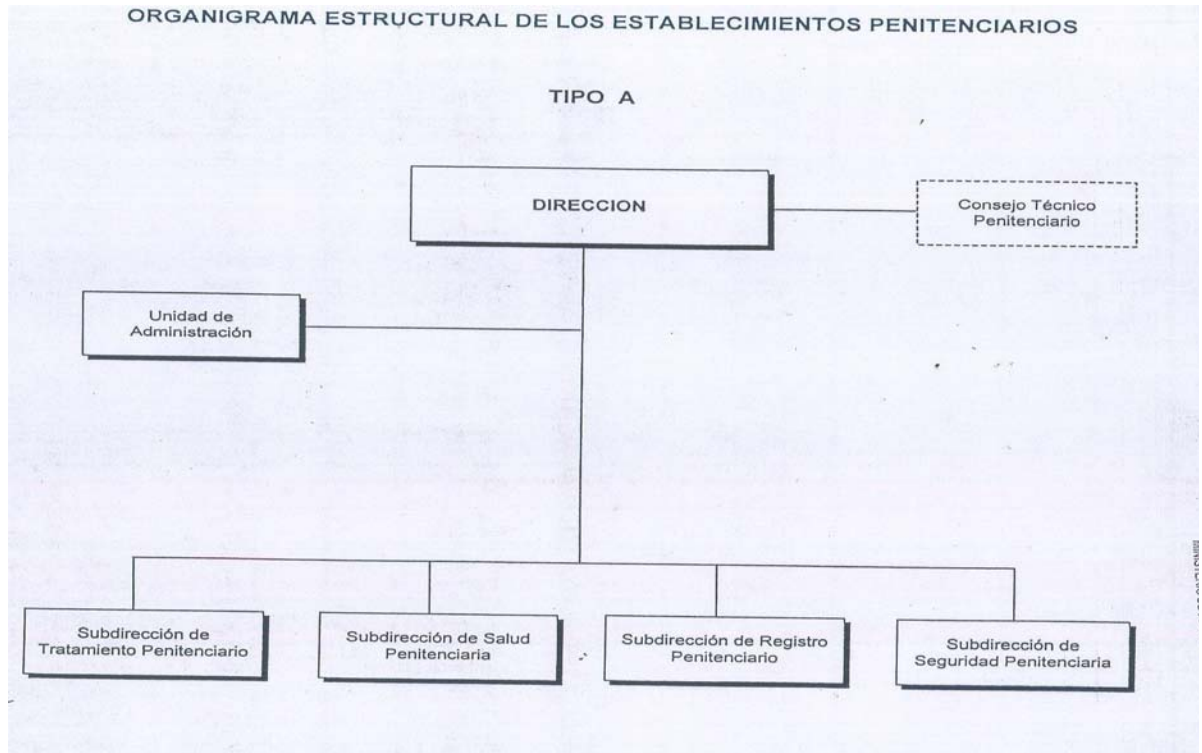
1. La Organización Administrativa del Penal

La estructura y organización del Establecimiento Penitenciario del Callao están establecidas genéricamente en el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional Penitenciario, que como hemos anotado anteriormente, clasifica a los penales en tipos A, B y C, según su densidad poblacional y, conforme a ello, les asigna una organización y estructura administrativa.

Teniendo en consideración que en febrero del 2008, el penal del Callao albergaba a 2,509 personas privadas de libertad*, le corresponde entonces la clasificación de penal Tipo A, que se otorga sólo a los penales de gran envergadura. De hecho, el penal del Callao, es el segundo establecimiento penitenciario más grande del país en términos de volumen de internos después del penal de Lurigancho.

Conforme a la clasificación asignada, le corresponde la siguiente estructura organizativa:

* El Penal del callao en julio del 2009 cuenta con 2, 732 internos.



El penal del Callao está a cargo de un Director, que es ejercido por un funcionario de confianza que tiene asignado una plaza de nivel remunerativo F-2. Tiene un Sub Director, cargo que no figura en la organización de un penal Tipo A. También una Subdirección de Tratamiento Penitenciario, una Subdirección de Salud Penitenciaria; una Subdirección de Registro Penitenciario; y, una Subdirección de Seguridad Penitenciaria, cargos que también son de confianza, pero que no tienen ningún nivel remunerativo especial.

El penal no tiene reglamento, tampoco un presupuesto anual determinado. Tiene asignado la suma de S/. 1,000.00 para atenciones de emergencia* (caja chica), que es utilizado para que el servicio social pueda realizar visitas domiciliarias en las viviendas de los internos que se encuentran tramitando algún beneficio penitenciario, en refacciones menores como fugas de agua, atoro de desagüe, compra de jeringas, tinta para impresoras, remisión de documentos, entre otros gastos.

La renovación de dicho fondo se realiza cada treinta días, su trámite toma aproximadamente 5 días, sin que exista dificultad para ello. El

* Para el 2009 se le asignó al Penal del Callao S/. 1, 200.00 para atención de emergencias.

monto de la caja chica es insuficiente, pues no guarda proporción con el volumen de la población penal que se debe atender.

La relación entre las principales autoridades de la Sede Central del INPE y la Dirección del Penal del Callao es mínima. No se han referido antecedentes sobre reuniones de coordinación o trabajo con la Dirección General de Tratamiento ni la Dirección General de Seguridad. Si bien tales direcciones cumplen funciones normativas, ejercen también labor de control y apoyo técnico, que deberían brindar a los penales de gran envergadura, especialmente a los que son administrados totalmente por la institución penitenciaria.

Idéntica situación encontramos en la relación Dirección Regional Lima y la Dirección del penal del Callao. Hasta febrero del 2008, no se sostenían reuniones de coordinación, pese a que el penal del Callao depende funcional y orgánicamente de dicha Dirección Regional, limitando sus comunicaciones a la remisión de documentos por necesidad del servicio, y no a ejecución de acciones de apoyo, asesoramiento o supervisión.

El Establecimiento Penitenciario del Callao cuenta con un administrador, cuyas funciones están establecidas en el artículo 224° de RCEP. Es el encargado de organizar y llevar la contabilidad del penal, supervisar el cumplimiento de las normas sobre recursos humanos, presupuesto, contabilidad y abastecimiento; efectuar los pagos y custodiar los fondos asignados al establecimiento; integra el Consejo Técnico Penitenciario; tiene a su cargo la supervisión y control de los concesionarios del establecimiento; supervisa y controla los servicios generales del establecimiento; y vela por la efectiva, equitativa y adecuada provisión de alimentos a la población penal.

En realidad, el administrador del penal del Callao, como los de otros establecimientos, no tienen responsabilidades financieras ni contables trascendentes, pues las adquisiciones, contrataciones y manejo de recursos son realizados desde las Direcciones Regionales.

2. El personal Penitenciario

El Establecimiento Penitenciario del Callao tiene 224 servidores penitenciarios*, distribuidos en las áreas de seguridad, tratamiento y administración.

Los servidores penitenciarios tienen uno de los promedios remunerativos más bajos del sector público, pues la mayoría de ellos percibe aproximadamente la suma de S/. 950.00 cada mes. El personal se encuentra poco motivado, no sólo por el bajo nivel remunerativo, sino por sus difíciles condiciones de trabajo, pues su equipamiento es insuficiente, no tienen incentivos, y laboran en ambientes de tensión permanente por la naturaleza de la actividad, que se agudiza por conflictos interpersonales.

2.1. El Personal de Seguridad

El penal del Callao tiene 144 trabajadores asignados al área de seguridad. De ellos, 65 están encargados de la seguridad externa, y 79 de la seguridad interna que incluye 9 mujeres.

El personal de seguridad tiene una jornada laboral continua de 24 horas, razón por la cual, tiene derecho a 48 horas de descanso. Por ello, en la práctica el número real de servidores que prestan servicio de seguridad en el penal, es de sólo un tercio de los 144 trabajadores. Tienen una asignación diaria de S/. 4.50 para la preparación de sus alimentos.

a) La Seguridad Interna

El personal del área de seguridad interna, tiene la responsabilidad del control de los pabellones y de la puerta de acceso al penal. En un día ordinario de trabajo, la seguridad interna es cubierta por 22 agentes aproximadamente, distribuidos entre los pabellones, esclusas y garitas de control.

* Actualmente el personal del Penal del callao cuenta con 222 servidores penitenciarios

Visten uniforme de trabajo (pantalón, camisa, casaca, borceguí y un emblema) y la mayoría de ellos porta un radio.

Los agentes encargados de la seguridad interna, son también los responsables del control de los visitantes del penal (familiares y amigos de los internos), así como de la revisión de sus paquetes y pertenencias.

El proceso de revisión es cada vez más complejo por el incremento permanente de visitantes (como consecuencia del crecimiento sistemático de la población penal). Se estima que en un día ordinario de visita, ingresan aproximadamente 5,000 personas al penal, quienes tienen que pasar por el necesario control corporal, y la revisión minuciosa de sus paquetes.

Importante señalar, que en febrero del 2008 se terminó de instalar en el penal del Callao, un nuevo sistema electrónico de control, que en teoría, debía mejorar los estándares de control, esto es, reducir los tiempos de revisión de personas y paquetes. El sistema se ha puesto en funcionamiento de manera parcial a finales de mayo, razón por la cual aún no fue posible evaluar sus resultados.

De otro lado, el personal encargado de la seguridad interna se encarga también del traslado de los privados de libertad a los centros de salud públicos, así como de su custodia en los hospitales cuando son internados. No realizan los traslados para diligencias judiciales, pues esa tarea es responsabilidad de la Policía Nacional.

b) La Seguridad Externa

El personal asignado a la seguridad externa, tiene la tarea de custodiar el perímetro del penal, básicamente a través del control diurno y nocturno de los 10 torreones. En un día ordinario de trabajo, la seguridad externa es cubierta por 34 agentes penitenciarios que prestan servicios organizados en grupos.

El servidor encargado de la seguridad en un torreón del penal, está equipado usualmente con una escopeta o una MGP, además de una radio. No porta linterna, ni cuenta con uniforme especial para lluvia.

2.2. El Personal Administrativo

El área administrativa del penal del Callao está integrado por 80 servidores, que tienen una jornada laboral de 8 horas, entre las 8:00 a 17:00 horas, de lunes a viernes. Desarrollan actividades en oficinas cuya infraestructura requiere de ambientación, equipamiento en mobiliario destinado al archivo de documentos, modernización del equipo informático, así como del uso de un sistema automatizado de ingreso y egreso de documentos. No tienen acceso al servicio de correo electrónico institucional ni al Internet.

2.3. El Personal de Tratamiento

El tratamiento penitenciario tiene una acepción amplia en nuestra legislación pues incluye al servicio médico. Para fines del presente trabajo, consideraremos persona de tratamiento a los profesionales del área de Psicología, Servicio social y Legal, que en conjunto tienen 15 profesionales, cuya situación y problemática serán analizados en capítulos posteriores.

3. La Infraestructura del Penal

El Establecimiento Penitenciario del Callao fue construido en 1994 para una población penal de 572 internos. La administración penitenciaria, estima que la infraestructura del penal del Callao se encuentra en “regular” estado de conservación, calificación que concuerda con la evaluación realizada durante la formulación del presente informe.

En el penal no se han realizado trabajos de ampliación de su capacidad de albergue, razón por la cual sus autoridades han tenido que habilitar diversas áreas administrativas o de detención

transitoria, como lugares permanentes de reclusión. Tampoco existen proyectos de ampliación del penal en ejecución, ni planes futuros de expansión.

La infraestructura destinada al albergue de internos en el penal del Callao, está organizada de la siguiente manera:

- Pabellón de Máxima Observación;
- Pabellón de Mínima Observación;
- Pabellón de Mediana Seguridad;
- Pabellón de Mínima Seguridad
- Satélite;
- Prevención A;
- Prevención B; y,
- Auditorio.

Las últimas cuatro áreas han sido habilitadas como lugares de detención permanente debido a la sobrepoblación del penal.

En muchos pabellones los internos han hecho mejoras en sus celdas arreglando los baños, las paredes y cambiando los pisos. En algunos pabellones han colocado mayólicas en los pasadizos, y cortinas en cada celda. Sin embargo, en términos generales la infraestructura destinada al albergue requiere de mantenimiento permanente, especialmente en los baños y duchas de las celdas de internos de escasos recursos, y las que se encuentran en los patios.

De otro lado, la infraestructura destinada a la seguridad demanda también atención urgente. La reparación y acondicionamiento de los torreones es una necesidad, no sólo por razones de seguridad, sino también para mejorar las condiciones de trabajo del servidor penitenciario.

Las concertinas, especialmente las colocadas en las áreas de seguridad interna, se encuentran en mal estado por el transcurso del tiempo o falta de mantenimiento, por lo que requieren ser reemplazadas con urgencia.

CAPITULO II

CONDICIONES DE DETENCIÓN EN EL ESTABLECIMIENTO PENAL DEL CALLAO

1. La Sobre población

El penal del Callao (ex Sarita Colonia), tiene una capacidad de albergue de 572 internos. Sin embargo, en abril del 2008 albergaba a 2,661 personas privadas de libertad, lo que significa un nivel de hacinamiento del 465%*.

2. La Situación Jurídica de los Internos

El 4 de marzo del 2008, la población penal del Callao era de 2,526 internos, de los cuales, 1,660 (65%) tenían la condición jurídica de procesados, y 866 (35%) de sentenciados**. Las cifras de procesados y sentenciados guardan relación con los promedios nacionales.

3. Incidencia de Delitos

El penal del Callao tiene una particular incidencia delictiva pues el delito que más vincula a los internos es el tráfico ilícito de drogas, seguido de los delitos contra el patrimonio. Sin duda, la alta presencia de internos extranjeros, casi todos relacionados con tráfico de drogas, eleva el porcentaje de dicho delito.

La incidencia es como sigue:

- Delitos de tráfico ilícito de drogas 1,362 internos (54%);
- Delitos contra el patrimonio 762 (30%);
- Delitos contra la Libertad 242 (9.6%);
- Delitos contra la Vida, el Cuerpo y la Salud 92 (3.6%);
- Delitos contra la Seguridad Pública 39 (1.5%);
- Delitos contra la Tranquilidad Pública 11 (0.4%);
- Delitos contra la Administración Pública 5 (0.2%);

* El índice de hacinamiento al 2009 supera el 500 %, siendo la población penitenciaria de 2, 732.

** Al 2009 se tiene del total de internos: 1, 600 procesados y 1, 132 sentenciados

- Delitos contra el Orden Financiero y Monetario 5 (0.2%); y,
- Delitos contra la Fe Pública 4 (0.15%).

4. La Cocina y la Alimentación

La cocina del penal del Callao fue remodelada íntegramente en el 2005, por ello se encuentra en buen estado de conservación. La provisión y preparación de alimentos está a cargo de la empresa concesionaria que ha ganado una licitación, la cual debe ocuparse también de la limpieza y mantenimiento de la cocina.

Para la preparación de alimentos, el proveedor tiene asignado a 2 trabajadores (maestros de cocina) y a 12 internos a quienes les otorga una remuneración simbólica.

El desayuno se brinda a las 7:00 am, el almuerzo a las 12:00 y la cena a partir de las 5:00 pm aproximadamente. La ración alimenticia que se venía otorgando con el presupuesto asignado por la administración penitenciaria, fue mejorada sustantivamente con el aporte complementario del Gobierno Regional.

5. La Educación Penitenciaria

El Establecimiento Penal del Callao tiene dos centros educativos, cada uno de ellos con su propio personal y organización administrativa.

5.1. Centro de Educación Técnica Productiva Miguel Grau (CETPRO)

El CETPRO tiene un director, un jefe académico, plana docente y una secretaría administrativa. Cuenta con 2 docentes que pertenecen al INPE y 3 profesores del Ministerio de Educación. Para los docentes del INPE, el horario de trabajo es de 8:00 a 17.00 horas, y para quienes pertenecen al Ministerio de Educación de 8:00 a 14:00 horas.

La enseñanza que se brinda tiene reconocimiento oficial, y por ello extiende una certificación a sus estudiantes en la que aparece el nombre del centro educativo sin referencia al lugar donde se impartió la instrucción.

En el 2007, el CEPRO tuvo aproximadamente 350 alumnos-internos. En marzo del 2008, fecha de levantamiento de información, se encontraba en proceso de matrícula.

El centro brinda educación técnica en manualidades, industria de vestido, computación, ensamblaje de computadoras e industria alimentaria. Es imprescindible ampliar la oferta de capacitación en otras especialidades como zapatería, electricidad, electrónica, torno y artesanía, aunque para ello será necesario mayor infraestructura y logística adicional.

En el proceso de educación ocupacional en el penal del Callao no participan entidades privadas.

5.2. Centro Educativo Básico Alternativo Alfonso Ugarte (CEBAS)

El penal del Callao tiene el Centro Educativo Básico Alternativo Alfonso Ugarte⁴² (CEBAS) a través del cual se imparte educación primaria y secundaria. En su plana docente tiene 9 profesores, de los cuales 5 laboran en el nivel primario y 3 en el secundario, además de un Director, todos los cuales pertenecen al Instituto Nacional Penitenciario. En este nivel no existen profesores del Ministerio de Educación.

El Centro Educativo tenía 150 alumnos en educación primaria, y 120 en secundaria. La educación que se brinda a través del CEBAS tiene reconocimiento oficial, y la certificación que se expide no consigna referencia alguna sobre el lugar donde se impartió la instrucción. Las actividades escolares del penal se inician en las fechas establecidas en el calendario educativo oficial en todo el país,

⁴² A Cargo del Profesor Ladislao Mendoza Arango.

esto es en marzo o abril de cada año, y concluyen en diciembre. En el penal no se brinda educación superior.

5.3. La Biblioteca

El penal no tiene una biblioteca central. Sin embargo, existen cuatro bibliotecas ubicadas en un número igual de pabellones, que son administrados por los propios internos. Requieren apoyo en infraestructura y un mayor número de volúmenes.

6. El Servicio Legal

El Servicio Legal de un establecimiento penitenciario tiene como función principal prestar asistencia legal gratuita al interno y asesorar técnicamente a la administración. Está conformado por abogados y por estudiantes de los dos últimos años de las Facultades de Derecho⁴³, aunque la participación de estos últimos es casi nula.

Conforme al Código de Ejecución Penal, el abogado del área legal absuelve las consultas de los internos y le presta asesoramiento, y asume de manera preferente, la defensa del interno indigente⁴⁴. En el caso de sentenciados, les presta asesoramiento y ayuda en la organización y tramitación de sus expedientes para la obtención de un beneficio penitenciario⁴⁵.

El Reglamento del Código de Ejecución Penal, señala que el Servicio Legal, deberá asumir la defensa de los internos que requieran asistencia legal y que no cuenten con capacidad económica para contratar un abogado defensor. También podrán solicitar la expedición de documentos que sean útiles o necesarios para la defensa del interno; asesorar y apoyarlo en la tramitación de sus beneficios penitenciarios y gracias presidenciales, así como realizar el seguimiento en su tramitación; emitir informes jurídicos para beneficios penitenciarios; asesorar a la administración penitenciaria absolviendo consultas y emitiendo opiniones sobre aspectos relacionados al tratamiento penitenciario, aplicación de normas y

⁴³ Artículos 87 y 88 del CEP.

⁴⁴ Artículo 89 del CEP.

⁴⁵ Artículo 90° del CEP.

otros que le soliciten; difundir los alcances de la normatividad en materia penal, procesal penal y de ejecución penal a través de charlas, talleres y otros medios.

Además, dispone que los abogados deben velar por el cumplimiento del procedimiento para ejecutar la libertad del interno, así como realizar las gestiones para la celeridad del proceso penal, la obtención del testimonio de condena y otros documentos relacionados⁴⁶.

En el Establecimiento Penal del Callao, para una población penal de 2,661 internos, el Servicio Legal cuenta con sólo 3 abogados^{47*}, que realizan básicamente tres actividades: orientación legal a los internos, evaluaciones para el trámite de sus beneficios penitenciarios, y asistencia jurídica al Director del Penal. El Servicio Jurídico no cuenta con practicantes, secigristas o estudiantes universitarios. Tampoco con abogados que pertenezcan a organismos no gubernamentales.

En el penal existen 3 abogados de oficio que pertenecen al Ministerio de Justicia, quienes cumplen funciones de asesoría a los internos, especialmente en la evaluación de expedientes para beneficios penitenciarios; sin embargo, el Servicio Legal del penal no mantiene niveles de coordinación con ellos.

La demanda de asesoría u orientación legal es alta, pues el 65% de internos en el penal del Callao tiene la condición jurídica de procesados^{**}. Los sentenciados demandan también atención jurídica, básicamente para el trámite de sus beneficios penitenciarios.

De acuerdo al Jefe del Servicio Legal, en el mes de marzo del 2008, la carga laboral aproximada por abogado era de 10 expedientes de beneficios penitenciarios por semana, y otros 10 expedientes por gracias presidenciales. Conforme a la misma fuente, cuando absuelven consultas al interior de los pabellones, estas alcanzan generalmente el número de 30 por día.

⁴⁶ Artículo 140 del CEP.

⁴⁷ A inicios del 2007, el penal tenía 7 abogados.

* Al 2009 se cuenta con 10 abogados: 6 del INPE y 4 del Ministerio de Justicia

** A julio del 2009 el porcentaje de procesados disminuyó a 59 %.

La actividad de asesoría y de evaluación de expedientes para beneficios penitenciarios o gracias presidenciales por parte de los abogados del penal, culmina con la conclusión del trámite administrativo. El Servicio Legal no hace seguimiento de dichos expedientes en los juzgados o salas penales del Poder Judicial, pues para ello no tienen personal ni recursos económicos. Cuando los abogados ocasionalmente se desplazan hacia el Poder Judicial para realizar gestiones a favor del interno, los costos de esa actividad son asumidos por los últimos, lo que es inconveniente. Los abogados del servicio Legal no hacen defensa en los casos de los internos procesados.

Los abogados no tienen un horario preestablecido para la atención de los internos, pues ésta se realiza en cualquier momento del día dependiendo de la carga de trabajo del profesional. Ello les causa incertidumbre y en ocasiones les dificulta su acceso al servicio legal.

Cuando los abogados atienden en el interior de los pabellones, el interno simplemente se apersona al profesional y espera su turno de atención. Si se trata de una consulta individual en el área de tratamiento, el interno debe haber realizado previamente la coordinación a través del Delegado Jurídico de su pabellón.

Los internos no tienen dificultades para acudir a sus diligencias, pues éstas se realizan en la Sala de Audiencias que se encuentra contigua al penal. No existe comunicación regular entre el Poder Judicial y la administración penitenciaria en aspectos vinculados a los procesos judiciales, salvo para la realización de diligencias especiales.

El ambiente del servicio legal tiene un área aproximada de 3 x 6 m² y está ocupado por tres abogados. Cuenta con un equipamiento básico, una computadora y una impresora en regular estado, 5 escritorios con sillas en buen estado de conservación y 3 archivadores.

El servicio que prestan los abogados del INPE en el penal del Callao, y los que brindan los abogados de oficio no satisfacen a los internos. Les reprochan falta de interés y compromiso, maltrato, así como cobros ilegales para la agilización de sus expedientes o la emisión de informes para los beneficios penitenciarios.

7. El Servicio Psicológico

El Servicio Psicológico realiza el estudio de la personalidad del interno y aplica los métodos adecuados para alcanzar los fines del tratamiento⁴⁸. Es decir, realiza acciones de observación, diagnóstico y tratamiento, cuyos resultados forman parte del informe psicológico respectivo⁴⁹.

Realiza también consultorías, psicoterapias individuales, familiares o grupales con fines de tratamiento; desarrolla acciones de investigación sobre la conducta del interno a fin de elaborar su perfil psicológico, y coordina con instituciones públicas y privadas el apoyo psicológico a la comunidad penitenciaria⁵⁰.

El Establecimiento Penal del Callao tiene 7 psicólogos*, de los cuales un profesional realiza labores de “apoyo administrativo”. Los psicólogos en el penal del Callao realizan entrevistas, evaluaciones, terapias individuales y grupales, actividades deportivas y de video fórum. Desarrollan también programas relacionados con la TBC y otros a favor del adulto mayor. No aplican programas terapéuticos específicos sobre alcoholismo, drogadicción o sexualidad.

El diagnóstico psicológico más frecuente en el penal es el de “*problemas de personalidad*” (psicosociales y conductuales). Por razones logísticas y falta de profesionales, no realizan exámenes psicológicos a los internos cuando ingresan al penal. Por ello, no todos los privados de libertad tienen una ficha psicológica, sino sólo aquellos que inician sus trámites para un beneficio penitenciario.

⁴⁸ Artículo 92 del CEP.

⁴⁹ Artículo 143 del RCEP.

⁵⁰ Artículo 145° y 146° del RCEP.

* Actualmente el área de psicología cuenta con 9 servidores del INPE.

En el penal del Callao se ha asignado un psicólogo para cada pabellón, lugar donde tienen un pequeño ambiente en el que brindan atención individual. Las terapias grupales se realizan en el patio, pues no existe otro lugar disponible.

El profesional en psicología integra la Junta de Clasificación del penal, razón por la cual, participa junto al abogado y el servidor social en el proceso de evaluación que determina la ubicación del interno en unos de los pabellones del establecimiento penitenciario.

El servicio psicológico del penal ocupa dos ambientes pequeños de 2x3 m² aproximadamente cada uno, que están ubicados dentro del área destinada al Órgano Técnico de Tratamiento. Uno de esos ambientes es ocupado por la Jefa del servicio y el otro por el resto de psicólogos.

El Área de Psicología del penal está equipada con precariedad. Cuentan con una sola computadora para los 7 psicólogos, y la impresora que tienen está en mal estado de conservación. No tienen archivadores suficientes para manejar con orden y seguridad los expedientes de evaluación y otro acervo documentario. Carecen de materiales de escritorio y de oficina (hojas, folders, etc.), razón por la cual, elaboran sus informes a manuscrito utilizando papel carbón para hacer copias, aunque en ocasiones son los internos quienes proveen de papel y cinta para impresora. Tales falencias dificultan la emisión oportuna de informes para beneficios penitenciarios.

De acuerdo al responsable del Servicio Psicológico, en el mes de enero del 2008 se habían expedido 123 informes y en febrero 90 aproximadamente*. El día de la entrevista, (el 22 de febrero del 2008), tenían sólo 4 informes pendientes de culminar, y el más antiguo había ingresado hace 3 días.

* De enero a julio del 2009 el área de psicología elaboró 752 informes que contribuyó a la tramitación de beneficios penitenciarios de los internos.

8. El Servicio Social

El servicio de Asistencia Social ha sido concebido para apoyar al interno, a la víctima del delito y a los familiares inmediatos de ambos. Para cumplir dicho objetivo, están facultados a desarrollar las acciones necesarias que permita mantener las relaciones entre el interno y su familia⁵¹.

El servicio de Asistencia Social debe de participar en el proceso de tratamiento del interno y coordinar con las Juntas de Asistencia Post-penitenciaria para la obtención de trabajo y alojamiento del interno próximo a su liberación. Además, debe promover el apoyo de organizaciones públicas y privadas en el proceso de tratamiento del interno, de la víctima del delito y de los familiares inmediatos de ambos⁵².

El trabajador social diagnóstica, planifica y ejecuta acciones socioeducativas, asistenciales, recreativas y culturales orientadas a optimizar el tratamiento del interno, la víctima del delito y los familiares inmediatos de ambos, promueve la restitución, mantenimiento y refuerzo del vínculo del interno con su familia a través de procesos individuales, grupales o familiares; canaliza acciones de apoyo al interno de escasos recursos; brinda atención asistencial a los hijos menores de tres años de las internas a fin de garantizar el normal desarrollo de su personalidad; emite informe social para el trámite de solicitudes de beneficios penitenciarios, gracias presidenciales, y participa en el equipo multidisciplinario de los programas de salud⁵³.

Para el cumplimiento de tales fines, el Servicio de Asistencia Social del Establecimiento Penal de Callao tiene 5 profesionales y un bachiller. Las principales actividades que desarrollan están relacionadas con acciones socio educativas de carácter individual y colectivo⁵⁴, dirigidos a los internos y sus familiares. Realizan visitas

⁵¹ Artículos 83 y 84 del CEP.

⁵² Artículos 85 y 86 del CEP

⁵³ Artículos 137 y 138 del RCEP

⁵⁴ El responsable del Servicio Social afirmó que aplican el “método de intervención de trabajo social”.

domiciliarias a los familiares de los internos en casos de enfermedad y beneficios penitenciarios.

Para las visitas familiares tienen un presupuesto de S/. 220.00 por mes, que resulta insuficiente. Las asistentes sociales trabajan al interior de los pabellones, lugar donde realizan las entrevistas individuales a los internos que previamente lo solicitaron. Las actividades grupales se realizan en los patios y en ocasiones en el auditorio del penal.

El responsable del servicio social, informó que en el mes de enero del 2008, habían expedido 35 informes relacionados con beneficios penitenciarios, y en febrero 50*. Al 22 de marzo, tenía en trámite 15 informes con 5 a 7 días de antigüedad. Dijo que no podían emitir un mayor número de informes, porque el presupuesto asignado para sus actividades, especialmente las visitas sociales era insuficiente, y que los informes que suelen demorar más son de los internos extranjeros porque no tienen la documentación completa.

El ambiente del Servicio Social es inadecuado. Ocupan un área pequeña de 4 x 3 m² aproximadamente, donde han ubicado los 6 escritorios con sus sillas que están asignados a los profesionales del área.

Su equipamiento es precario. Cuentan con una computadora y una impresora en regular estado de conservación a la cual regularmente le falta tinta. Tienen una computadora malograda desde hace un año y no saben si se podrá reparar. Cuentan también con un ventilador que fue donado y un televisor que no lo utilizan porque no tienen otros equipos audiovisuales. Carecen de materiales de oficina y de escritorio, y los archivadores son insuficientes para la custodia de los expedientes.

Pese a las dificultades, el servicio social es el área más legitimada entre los internos, aunque han referido que en algunos profesionales existe falta de compromiso para apoyarlos.

* De enero a julio del 2009 el área de asistencia social elaboró 907 informes que contribuyó a la tramitación de beneficios penitenciarios de los internos.

En febrero del 2008, las relaciones interpersonales entre las profesionales del servicio social no era la mejor. Se realizaban mutuas acusaciones de irregularidades generando un ambiente inadecuado de trabajo.

9. La Violencia y Seguridad Interna

El establecimiento penal del Callao es considerado un penal de mediana seguridad. En su organización interna se observa pabellones de mínima, mediana y máxima seguridad.

Se puede afirmar que en el penal del Callao es la autoridad quien tiene el control del penal. El ejercicio del principio de autoridad (seguridad estática), es combinada con una adecuada relación entre las autoridades –especialmente del Director- con los internos y sus delegados (seguridad dinámica).

Sin embargo, en un penal con tan alta tasa de hacinamiento, el control real de todas las actividades del interno siempre será relativo, especialmente durante la noche, cuando el personal de seguridad se retira de los pabellones luego de cerrar las celdas (cuando ello es posible) y los accesos a los pabellones.

Por ello, aún cuando la administración penitenciaria no haya delegado a los internos la responsabilidad de control del orden interno y de la disciplina, en la práctica los delegados de cada pabellón ejercen tal función. Ello, no es expresión de desgobierno ni falta de autoridad, sino simplemente principio de realidad, pues el control de un establecimiento con más del 565% de hacinamiento, resulta inmanejable sin la participación de los internos.

Obviamente, el ejercicio de los mecanismos de control y de disciplina ejercidos por los privados de libertad a través de sus organizaciones internas, debe ser objeto de control y evaluación permanente, para evitar se conviertan en estructuras de poder y en

mecanismos de abuso contra los sectores más vulnerables de la población penal.

En el penal del Callao se observa una adecuada relación entre el Director del penal y la organización de los internos. La existencia de un diálogo permanente, sin que ello implique pérdida de autoridad, es un mecanismo idóneo para mantener un estándar razonable de orden y control en el establecimiento. En el Callao, el Director del penal sostiene reuniones con los delegados una vez por mes o cuando las circunstancias lo ameriten.

10. Acceso a los Beneficios Penitenciarios

En el penal del Callao, el procedimiento para acceder a un beneficio penitenciario es el siguiente:

- El interno debe presentar su solicitud ante la Secretaría del Consejo Técnico del penal;
- El expediente es derivado al Jefe del Área de Tratamiento, quien a su vez lo remite al área social, psicológico y legal sucesivamente, para la emisión de los informes correspondientes;
- Posteriormente, el Consejo Técnico levanta un acta con los resultados de los informes, que es remitido a la autoridad judicial competente.

El beneficio penitenciario al que más acceden los internos del penal del Callao es la Semilibertad. Ello se explica porque cronológicamente, es el primer beneficio al cual pueden recurrir los internos para lograr su libertad, generalmente al cumplir un tercio de su condena.

El Jefe del Servicio Legal afirma que el tiempo de duración del trámite de un beneficio penitenciario es de 15 días aproximadamente. De acuerdo a la misma fuente, en el mes de enero del 2008, el servicio legal había expedido 60 informes para

beneficios penitenciarios, y en la fecha de levantamiento de información para el presente Informe, tenía 9 expedientes en trámite que habían llegado el día anterior.

Las principales dificultades que los internos tienen para tramitar un beneficio penitenciario, está en la obtención de la copia certificada de su sentencia o del certificado de no tener otro proceso penal en trámite con mandato de detención.

11. La Visita Íntima

El Código de Ejecución Penal regula la visita íntima dentro del rubro de beneficios penitenciarios, por lo que su concesión forma parte del sistema progresivo. La visita íntima tiene por objeto el mantenimiento de la relación del interno con su cónyuge o concubino, bajo las recomendaciones de higiene, planificación familiar y de profilaxia médica, y es concedido por el Director del Establecimiento Penitenciario⁵⁵.

De acuerdo al artículo 197° del Reglamento del Código de Ejecución Penal, la visita íntima constituye un beneficio al que pueden acceder las personas privadas de libertad procesadas o sentenciadas, que tengan la condición de casados o convivientes. Corresponde a la administración penitenciaria calificar la situación de convivencia de los internos que no siendo casados, tienen relaciones afectivas permanentes.

La visita íntima se concede a solicitud del interno, quienes deberán acreditar el matrimonio o la relación de convivencia; se exige un informe médico que certifique que el interno no adolece de enfermedades de transmisión sexual, y un certificado médico en el que se indique que el cónyuge o conviviente no adolece de enfermedades de transmisión sexual.

Toda esa información será objeto de análisis por el Órgano Técnico de Tratamiento cuya evaluación y verificación deberá efectuarse en un plazo no mayor de diez días. Con tal opinión, el Director del penal deberá resolver lo pertinente en un plazo no mayor de tres días

⁵⁵ Artículo 58° del CEP.

hábiles. Si la solicitud es declarada improcedente el interno podrá interponer recurso de apelación que será resuelto por el Consejo Técnico Penitenciario en un plazo no mayor de cinco días hábiles⁵⁶.

La visita íntima debe realizarse en un ambiente adecuado, con la privacidad necesaria, y con una periodicidad que será establecida por el Consejo Técnico Penitenciario, teniendo en cuenta el número de beneficiarios y la infraestructura disponible⁵⁷.

La visita íntima en el Establecimiento Penitenciario del Callao funciona -como en todos los penales de varones del país en los cuales se aplica el Régimen Ordinario- sin ninguna regulación o control por las autoridades penitenciarias. Por ello, la visita íntima se realiza en las celdas de los internos.

Tal situación responde a varios factores. La inexistencia de suficiente infraestructura especial (venusterios) o la utilización de dichas áreas como zonas de reclusión permanente. La sobrepoblación es otro elemento fundamental, pues ella hace impracticable el uso de venusterios por el alto número de internos. Finalmente, sin desconocer la importancia de los factores antes señalados, la razón más importante por la cual la visita íntima se realiza en las celdas es la comodidad del interno y porque de ese modo –afirman los internos- se protege la intimidad de la pareja. En suma, no existe regulación alguna respecto a la visita íntima, pues en la práctica la ejercen durante los días de visita.

Han sido muy pocos los penales donde se han utilizado los venusterios y por breves períodos. Hoy se puede afirmar que la visita íntima en las celdas en los penales de régimen ordinario, es un “derecho ganado” por los internos, que funciona sobre la base de su propia organización, especialmente en la distribución de los horarios para el uso de las celdas con dicha finalidad.

No creemos que tal situación deba alterarse. Si bien la visita íntima es considerada un beneficio penitenciario, en rigor se trata del ejercicio

⁵⁶ Artículo 198° del RCEP.

⁵⁷ Artículos 202° y 204° del RCEP.

del derecho a la libre sexualidad. Sin embargo, es fundamental la ejecución de campañas de orientación sexual, con la finalidad de prevenir, evitar o reducir el contagio de enfermedades infectocontagiosas. No es un secreto que en el penal del Callao (como en los establecimientos de gran volumen), la tasa de prevalencia de VIH/SIDA es tan alta, que en realidad constituye un problema de salud pública.

CAPITULO III

LA SALUD EN EL PENAL DEL CALLAO

1. Personal e Infraestructura

El Servicio de Salud del penal cuenta con 5 médicos, una licenciada en enfermería, 3 técnicos y 6 auxiliares en enfermería. Los médicos hacen un turno diario de 24 horas, entre las 8:00 a 8.00 horas del día siguiente. En el servicio nocturno el médico tiene el apoyo de 2 técnicos de enfermería.

El penal del Callao tiene una clínica con infraestructura en buen estado, pues en el 2005 fue remodelado, ampliado y equipado con el apoyo del Fondo Mundial. Tiene consultorio médico, enfermería, farmacia, laboratorio, obstetricia, odontología y 30 camas de hospitalización, incluido el área de hospitalización especial para enfermos de TBC, y otra específica para internos portadores del VIH/SIDA. La clínica tiene un total de 22 ambientes, que a juicio del Jefe del Servicio de Salud son suficientes. Su nivel de equipamiento es también el adecuado.

Si bien la infraestructura y equipamiento de la clínica son adecuados, a casi dos años de su inauguración se observa algunas deficiencias en su mantenimiento que limita su operatividad. Hay escasez de insumos y medicinas, así como limitadas medidas de bioseguridad. También un manejo inadecuado en el servicio de farmacia. Los programas de salud (TBC y ETS) funcionan con dificultad.

2. La Atención Médica del Interno

Todos los internos que ingresan al penal del Callao son objeto de un examen médico. Sin embargo, sólo los internos que reciben atención médica posterior tienen historia clínica.

Para que un interno sea atendido por el médico en un consultorio del penal, el delegado de su pabellón debe entregar el día anterior un listado con los nombres de los internos que desean atención. Ese día, los técnicos en enfermería harán llamar a los internos inscritos, previa coordinación con el personal de seguridad penitenciaria y el delegado del pabellón.

El procedimiento resulta algo complicado para el interno; sin embargo, la limitada capacidad de atención generada por la alta demanda, hace inevitable el empleo de mecanismos de información previa, que conjugan con criterios de seguridad pues ellas evitan la salida de internos al área de la clínica, por razones ajenas a la salud.

Para que un interno sea atendido por un médico especializado en un centro de salud pública, la Junta Médica del penal deberá aprobarlo. Posteriormente, se programa su salida con el técnico de salud responsable del caso y con el personal de seguridad encargados de la custodia. En estos casos, la administración penitenciaria asume los costos de la atención especializada del interno, pues extiende una carta de garantía a favor del centro de salud donde se producirá la atención. Posteriormente, el centro de salud consolidará todos los gastos de atención generados por el establecimiento, cuya factura será abonada por la autoridad administrativa correspondiente.

Si bien en los últimos años el pago por atención médica especializada ha mejorado sustantivamente, garantizándose así la continuidad del servicio, no es extraño que en ocasiones el interno asuma también los costos de su atención.

Cuando se trata de una atención de emergencia, el médico de servicio es quien dispone la evacuación del interno a un centro de salud pública. Como en los casos de atención especializada, es la

administración penitenciaria quien usualmente asume los costos de la atención médica, aunque también lo hacen los internos o sus familiares.

De otro lado, de acuerdo al responsable del servicio médico, no existen graves problemas de salud que se hayan generado debido al escaso abastecimiento de agua potable, salvo algunos casos de diarreas. Tampoco la falta de higiene, excepto casos de enfermedades de la piel, que se atribuye también al hacinamiento.

Las enfermedades más prevalentes en el penal son la bronquitis, diarrea, TBC, VIH y algunas enfermedades de la piel.

Desde la perspectiva de los internos, la atención del servicio de salud no es eficiente. Señalan que existe un permanente desabastecimiento de medicamentos e insumos, principalmente de antibióticos, y que los programas de VIH/SIDA y TBC funcionan con alguna irregularidad⁵⁸.

De manera especial y recurrente, los internos expresaron su queja por el trato que el personal de salud les brinda en el contexto de una atención médica. El buen trato tiene relación con el respeto a la dignidad de los internos, y es un aspecto que debe seriamente considerarse.

El servicio de salud, permite la colaboración de los internos a quienes denominan promotores. Apoyan en la limpieza y en el mantenimiento del orden durante la atención.

Especial relevancia tienen los promotores en TBC y VIH/SIDA, quienes en el marco del proyecto del Fondo Mundial, fueron capacitados para detectar pacientes sintomáticos. El fortalecimiento de internos promotores de la salud en el penal del Callao es trascendental, pues su convivencia diaria con los demás privados de libertad, permitirá detecciones tempranas de internos que requieren atención médica.

⁵⁸ Sobre el programa de TBC, señalaron que no les entregan la canasta complementaria de alimentos que incluye el programa nacional.

El penal tiene un vehículo multiuso para el transporte de internos, que se usa como ambulancia cuando es necesario. Hasta inicios del mes de marzo del 2008, el penal tenía dos vehículos, uno de los cuales era utilizado exclusivamente para ambulancia y otro para el transporte de internos⁵⁹. Sin duda, la densidad poblacional del penal del Callao, hace necesaria la asignación exclusiva de una ambulancia, que –como en todos los penales- no sólo sea utilizada para las evacuaciones de emergencia, sino para el traslado de internos a consultas especializadas, actividad que es mucho más frecuente.

El Ministerio de Salud no participa en la atención cotidiana de la salud de los internos. Tampoco organizaciones privadas.

3. El suministro de Medicamentos

El penal recibe dotación de medicamentos cada mes. En ocasiones, se afirma que no llega en la cantidad solicitada, razón por la cual el personal encargado del área de salud, considera que el nivel de abastecimiento de medicamentos en la farmacia del penal es de “regular para abajo”. El requerimiento de medicamentos lo realizan el 25 de cada mes, y la atención a tal demanda por la administración de la Oficina Regional de Lima, demora unos 5 días aproximadamente.

Los medicamentos que tienen mayor demanda en el penal son los antiinflamatorios, los analgésicos, antibióticos, antimicóticos, sueros y medicamentos para la presión alta.

4. La Problemática de los Internos Psiquiátricos

En el penal del Callao no existe servicio de psiquiatría, aunque el responsable del servicio médico ha informado que hasta el mes de noviembre, había un especialista que brindaba servicios esporádicos en todos los penales de Lima, que incluía el Callao.

⁵⁹ Un vehículo fue derivado al penal de Lurigancho.

En marzo del 2008, en el penal del Callao existían 10 pacientes psiquiátricos controlados*, que según el médico informante, ninguno era considerado severo, razón por la cual se encuentran en los pabellones ordinarios. Los pacientes psiquiátricos reciben medicamentos especiales.

* Al mes de julio del 2009 se tiene 12 pacientes psiquiátricos controlados.

ANEXO FOTOGRAFICO









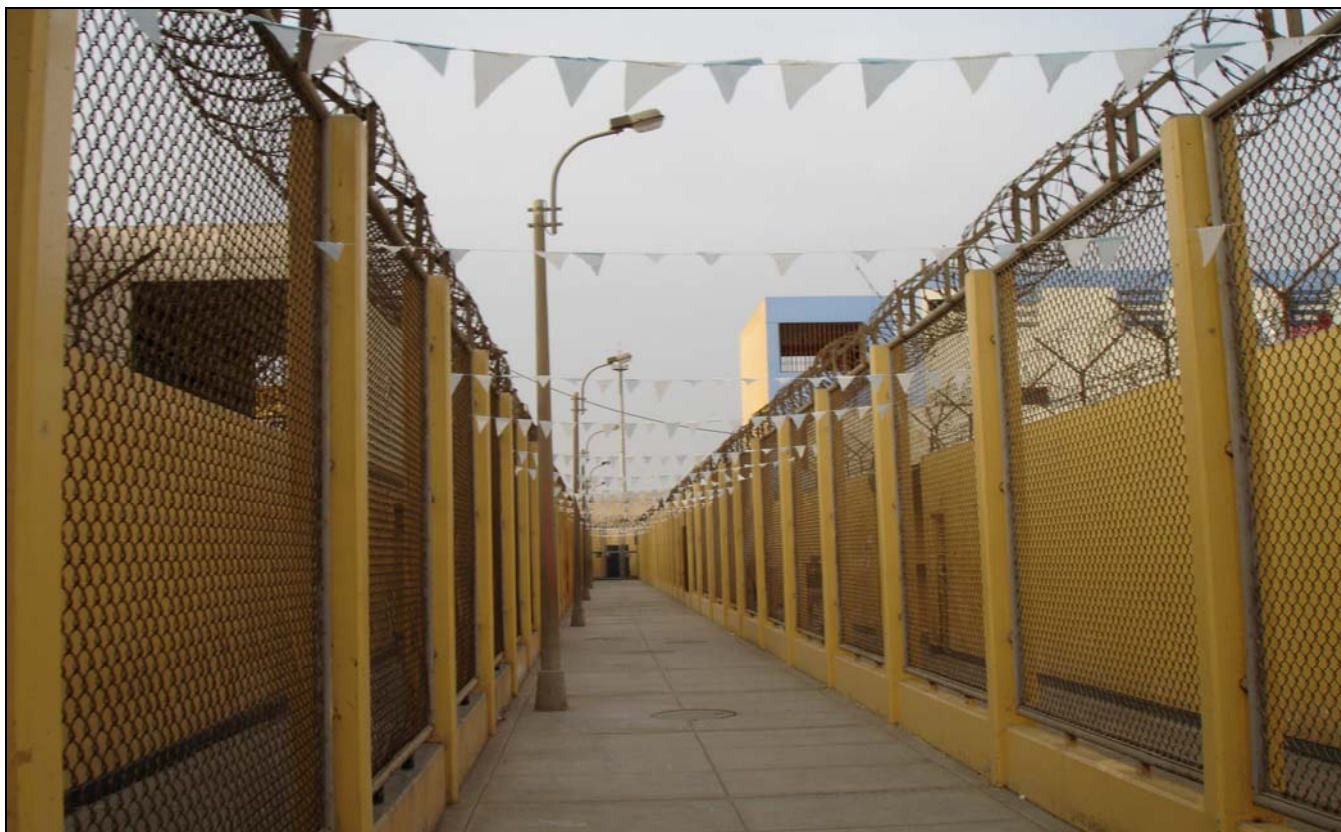


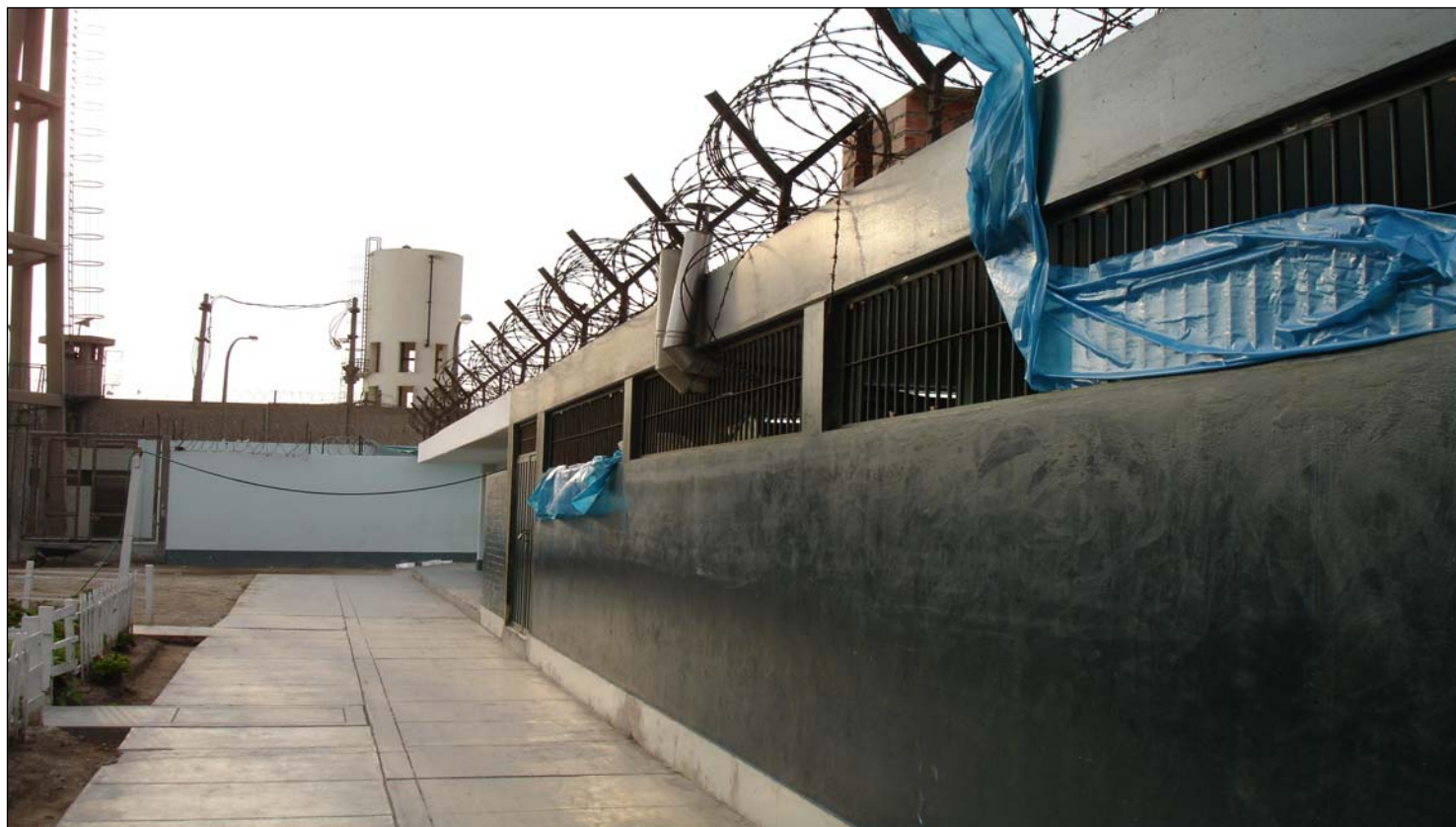




















TERCERA PARTE

“Plan de Tratamiento Penitenciario del Gobierno Regional del Callao”

CAPÍTULO I

TRATAMIENTO PENITENCIARIO INTEGRAL

1. Contenido del Tratamiento Penitenciario en la Legislación Nacional

Como se ha señalado anteriormente, nuestra legislación adopta el planteamiento resocializador y la idea del tratamiento progresivo, a través de programas que deben ser brindados de manera individual o grupal por un equipo multidisciplinario de profesionales. Esta labor debe contar con la participación del interno y su familia, con instituciones públicas o privadas, y la sociedad en general, tal como lo dispone el artículo 97° del Reglamento del Código de Ejecución Penal⁶⁰.

En cuanto al contenido del tratamiento, la legislación nacional establece un conjunto de acciones, las cuales pueden ser divididas de la siguiente manera:

- **El trabajo y la educación penitenciaria.-** Son el núcleo del tratamiento, pues a través del trabajo y la educación se pretende dotar al interno de habilidades y conocimientos para el desarrollo correcto de su vida en libertad.
- **Los servicios penitenciarios.-** Que son brindados por el personal profesional multidisciplinario que integran las áreas del servicio legal, psicológico y servicio social.
- **La preservación de la salud física y mental del interno.** Como hemos señalado antes, normativamente la atención médica es un componente del tratamiento. Si bien la salud no se relaciona directamente con la posibilidad de cambio de la conducta del interno, el mantenimiento de un buen estado de

⁶⁰

En adelante RCEP.

salud constituye una plataforma básica desde la cual se pueden desarrollar las acciones de tratamiento.

Desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, el contenido del tratamiento resocializador, supone respetar la dignidad y los derechos de los internos, sobre la base de los siguientes parámetros:

- **Respeto de la libertad y dignidad del ciudadano.-** Si bien la legislación establece que el tratamiento penitenciario es obligatorio, lo cierto es que su éxito no sólo va a depender de la idoneidad del personal o de los recursos con que se cuente, sino de la participación activa del propio interno en la planificación y ejecución de su tratamiento.

Las actividades de tratamiento no pueden incluir acciones que afecten la integridad y dignidad de los internos. El Tribunal Constitucional señala:

187. En el ámbito penitenciario, la proyección del principio de dignidad comporta la obligación estatal de realizar las medidas adecuadas y necesarias para que el infractor de determinados bienes jurídicos-penales pueda reincorporarse a la vida comunitaria, y que ello se realice con respeto a su autonomía individual, cualquiera sea la etapa de ejecución de la pena...⁶¹

- **No imposición de patrones culturales, políticos o ideológicos.-** Un privado de libertad tiene sus propios valores y su cosmovisión del mundo social. Puede estar o no de acuerdo con el sistema de vida de la mayoría, y su elección (así como sus consecuencias) será parte del ejercicio de su libertad. Al respecto, el Tribunal Constitucional dice:

188. El carácter rehabilitador de la pena tiene la función de formar al interno en el uso responsable de su libertad. No la de imponerle una determinada cosmovisión del mundo ni un conjunto de valores que, a lo mejor, puede no compartir. Pero, en cualquier caso, nunca le puede ser

⁶¹ Sentencia del expediente N° 010-2002-AI/TC, párrafo 187.

*negada la esperanza de poderse insertar en la vida comunitaria. Y es que al lado del elemento retributivo, ínsito a toda pena, siempre debe encontrarse latente la esperanza de que el penado algún día pueda recobrar su libertad*⁶².

2. Nuevo Enfoque para un Tratamiento Penitenciario

La Constitución Política del Estado establece que “... *el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad*” (artículo 139° inciso 22). En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 10.3) y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas (Reglas Mínimas 65 y 66)⁶³.

La propuesta resocializadora es un mandato recurrente en casi toda la totalidad de los sistemas penitenciarios del mundo occidental. Se entiende regularmente como la búsqueda de una modificación en la conducta del interno, de modo que al recuperar la libertad se encuentre en condiciones de desenvolverse adecuadamente en la sociedad libre.

No obstante, es evidente la grave dificultad para lograr dicho fin, cuyo propósito no ha podido ser demostrado en estudios empíricos en ningún lugar del mundo. Algunas causas que dificultan la resocialización del privado de libertad son:

- La inconsistencia del propósito resocializador, pues estando destinado a adaptar a un ciudadano a los principios y valores de una sociedad en libertad, sus acciones se desarrollan en un ambiente de encierro, donde regularmente el interno se encuentra sometido al grupo social dominante que está conformado por internos que establecen reglas de conductas usualmente disímiles a los que rigen en la sociedad libre⁶⁴.

⁶² Sentencia del expediente N° 010-2002-AI/TC, párrafo 188.

⁶³ En adelante *Reglas Mínimas*.

⁶⁴ Una frase clásica del penalista Raúl Eugenio Zaffaroni para graficar esa situación es: “*pretender enseñar a una persona a vivir en libertad encerrándola, es igual a pretender enseñarle a manejar bicicleta en un ascensor*”.

- La cárcel es un centro reproductor de violencia, como tal, resulta contraproducente recluir a una persona en una prisión para ensañarle valores de una vida en libertad. Los efectos de la prisionización de la cárcel y la violencia interna – consustancial a toda prisión- deterioran al privado de libertad, en ocasiones de manera indeleble.
- La crítica realidad penitenciaria expresada en altos niveles de hacinamiento, infraestructura en mal estado y escaso número de profesionales, impiden la implementación de programas terapéuticos serios. Además, la carencia de espacios laborales y educativos en las prisiones, reducen sustantivamente las oportunidades del tratamiento penitenciario.
- La afectación de derechos fundamentales de los internos como consecuencia de la crisis penitenciaria, las agresiones de parte de internos o el personal de seguridad, los actos de corrupción, generan también complejos escenarios para la resocialización.

Sin embargo, el cuestionamiento más trascendente que se formula a la perspectiva del tratamiento, no pasa por superar los problemas coyunturales o crónicos de la realidad carcelaria, como el hacinamiento o el reducido número de profesionales, sino por negar toda posibilidad de tratamiento bajo los parámetros formulados por la ideología del tratamiento⁶⁵.

Sin duda, el propósito del tratamiento es una posibilidad compleja. Hoy, en nuestros penales, esta acción está reducida a la aplicación de algunas actividades y evaluaciones con fines de beneficios penitenciarios. No obstante dicha realidad, es evidente que no se puede ni se debe abandonar la opción resocializadora, no sólo porque ello implicaría desobedecer un

⁶⁵ Alessandro Baratta propone abandonar en todas sus consecuencias prácticas la concepción patológica del detenido, lo que constituye un aporte importante, pues a partir de la presunción de normalidad del interno, los programas de reintegración pueden ser más adecuada a las exigencias de cada individuo. En Resocialización o Control Social. Por un concepto crítico de "reintegración social del condenado. En Justicia y Derechos Humanos, Material de Lectura, Departamento Jurídico de la Comisión Episcopal de Acción Social, Lima, 1991, Pág. 158.

mandato constitucional, sino porque existe un deber ético de impedir que la cárcel sea sólo un espacio de encierro y castigo, donde se consoliden conductas de clara vocación delictiva. Es decir, la opción de no abandonar el propósito resocializador de la pena⁶⁶, es también, una trascendente decisión de política criminal.

3. Bases para un Tratamiento Penitenciario Integral

A partir de la situación descrita, proponemos reformular la forma y contenido del tratamiento penitenciario, impulsando acciones integrales, que no sólo incluyan las clásicas e importantes actividades que desarrollan los profesionales de tratamiento, sino aquellas que de modo trascendente deben ser ejecutadas por el personal de seguridad. Además, supone prestar preferente atención a los efectos de la “violencia interna”, y a la necesidad que las acciones de tratamiento deban ser implementadas como consecuencia de decisiones de política institucional. Por ello, usaremos la expresión *Tratamiento Penitenciario Integral*⁶⁷ que está recogida también en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*⁶⁸ del INPE.

A lo largo del presente documento se desarrollan los aspectos centrales de este planteamiento. Sin embargo, a título de introducción podemos señalar que el tratamiento integral tiene los siguientes ejes principales:

3.1. Implementar acciones de protección y tratamiento prioritario a favor de Grupos vulnerables

Quienes delinquieron dolosamente por primera vez o por cualquier circunstancia ocasional, o quienes por sus condiciones personales, físicas o psíquicas, no pueden enfrentar o manejar la

⁶⁶ Esta opción ha sido descartada también por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Expediente N° 010-2002-AI/TC, párrafo 188.

⁶⁷ La base de planteamiento que enseguida se expone, ha sido tomado de: Wilfredo Pedraza Sierra, Informe de Gestión INPE 2004-2006, Febrero del 2006. Texto sin publicar. También del documento denominado “Lineamientos de Política Penitenciaria” elaborado por Wilfredo Pedraza Sierra y Susana Silva Hasembank, Febrero del 2004, texto sin publicar.

⁶⁸ Anexo de la Resolución Ministerial N° 0419-2007-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano 15 de noviembre de 2007. En adelante *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

violencia interna de una prisión, son impactados por la cárcel con mayor severidad. Por ello, con la finalidad de reducir el deterioro que en su personalidad les causa la detención, es fundamental implementar acciones de protección a favor de los grupos de internos más vulnerables; además, priorizar en su favor, las acciones de tratamiento penitenciario. Los grupos vulnerables de privados de libertad son: los jóvenes, los adultos mayores, los internos primarios, los internos con discapacidad, los internos con VIH, TBC, pacientes psiquiátricos y otras dolencias terminales, así como internos que pertenezcan a minorías sexuales⁶⁹.

3.2. Clasificación de Internos en Grupos Homogéneos

En perspectiva del Tratamiento Penitenciario Integral, la clasificación de internos en segmentos homogéneos es el principal y más trascendente componente. Por ello, el proceso de asignación del lugar de reclusión (penal, pabellón y celda) es vital. Probablemente, el efecto más nocivo y generalmente invisible de un penal sea la prisionización, es decir, la transmisión de los principios y valores de la cultura carcelaria, cuyo impacto se debe reducir a través de una rigurosa clasificación. De ese modo, será posible también realizar actividades de tratamiento conforme a las necesidades particulares de cada segmento de internos.

3.3. Fortalecimiento del Vínculo Familiar del Interno

La familia es probablemente el mayor incentivo que el interno tiene en su proceso de resocialización. Por ello, la administración penitenciaria no sólo debe eliminar las barreras que impiden una adecuada relación, sino promover el fortalecimiento de dicho vínculo. Sin respaldo familiar el proceso de reintegración es mucho más complejo, por ello, en concordancia con este principio, se deben prohibir los traslados intempestivos o arbitrarios (lanchadas) de internos a zonas distantes de sus lugares de origen.

⁶⁹ Homosexuales, travestis, transexuales y bisexuales

3.4. Fortalecimiento del Área de Tratamiento

Los servicios que los profesionales brindan en el área legal, social y psicológico son fundamentales. En tal sentido, es necesario fortalecer dichas áreas, no sólo incrementando el número de profesionales, sino dotándolas de ambientes adecuados y herramientas pedagógicas necesarias.

3.5. Acciones de Trabajo y Educación

Tradicionalmente, las actividades laborales y educativas han sido esenciales en el tratamiento penitenciario. Resulta necesario ampliar la oferta laboral y educativa, las que deben ser diseñadas en base a un fuerte componente productivo,

3.6. Respeto de los Derechos Fundamentales de las Personas Privadas de Libertad

El interno tiene limitado su libertad ambulatoria y aquellos aspectos que naturalmente se restringen con la detención. Por ello, es imprescindible no afectar aquellos derechos que el privado de libertad tiene incólumes, y que no han sido afectados por la sentencia condenatoria

3.7. El Tratamiento Penitenciario debe vincularse a la seguridad ciudadana

El tratamiento integral busca reducir las posibilidades de reincidencia del interno liberado, y tal propósito lo vincula directamente con la seguridad ciudadana⁷⁰.

Generalmente, cuando se abordan aspectos vinculados con la seguridad ciudadana, su discusión se circunscribe a las actividades que realiza la Policía Nacional, y a las que ejecutan algunos municipios y gobiernos regionales a través de los

⁷⁰ La Regla Mínima 58 establece: “El fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Solo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo”.

serenazgos y organizaciones comunitarias. Ajeno a este debate ha estado ha estado el rol de los establecimientos penitenciarios, especialmente los ubicados en Lima y Callao, cuyas condiciones de detención han llevado a nuestro sistema penitenciario a una situación contraria al principio constitucional de resocialización, que en reiteradas ocasiones ha afectado seriamente el principio de autoridad⁷¹.

Si las cárceles –especialmente los de gran dimensión y exacerbada sobrepoblación- son esencialmente centros reproductores de violencia, un interno primario ahí recluido, probablemente sea obligado -casi sin alternativa- a adoptar los códigos y “valores” propios de la subcultura carcelaria. De este modo, no sólo se le estará negando toda posibilidad de resocialización, sino que es altamente probable, que al obtener su libertad, egresará capacitado en el arte del delito, con gran posibilidad de reinsertarse con mayor facilidad al mundo de la delincuencia⁷².

Para la sociedad, tal situación se traducirá en mayor incidencia delictiva, y por tanto en inseguridad ciudadana, hecho que demuestra la existencia de una relación armónica y perfectamente integrada entre la prisión, la reincidencia y el crecimiento de la inseguridad ciudadana, que no puede ni debe ignorarse⁷³.

3.8. El Tratamiento Penitenciario tiene estrecha relación con la Seguridad Penitenciaria

El tratamiento penitenciario juega un rol importante en la seguridad y disciplina penitenciaria. No existe elemento más perjudicial para la seguridad penitenciaria que una persona sin perspectiva de vida en la prisión. Por ello, el tratamiento debe estar orientado a brindar al interno oportunidades laborales y educativas, espacios de distensión, así como un ambiente

⁷¹ Pedraza Sierra, Wilfredo: La Cárcel y la Seguridad Ciudadana. En Legal Express N° 55, Gaceta Jurídica, Año 5, Julio 2005.

⁷² Idem.

⁷³ Ibidem.

adecuado, que con toda certeza incidirán favorablemente en la seguridad del establecimiento.

3.9. El Tratamiento Penitenciario tiene Impacto en la Salud Mental del Interno y su Entorno

El deterioro en la salud mental de un privado de libertad, especialmente de los sectores más vulnerables, es un grave problema que impacta directamente en las familias y en la sociedad. Se trata de un problema invisible que en ocasiones se expresa en la reincidencia o en violencia en el seno familiar o su entorno social. El tratamiento integral, busca reducir los efectos de la violencia interna que es el factor que más impacta en la salud mental del interno.

Como se puede observar, el Tratamiento Penitenciario Integral que impulsamos, no sólo asume la perspectiva de resocialización en los términos tradicionales de cambio de conducta del interno, sino, principalmente, en la introducción de mecanismos destinados a evitar que la cárcel se constituya en un mecanismo de desocialización o de mayor incidencia delictiva. Por ello, en perspectiva del nuevo tratamiento, se pretende que una persona privada de libertad en un establecimiento penitenciario, salga en libertad sin que haya asumido los “valores” de la subcultura carcelaria, pues es altamente probable, que ello lo conducirá a la reincidencia. En otras palabras, se pretende que el interno al salir de la prisión no lo haga en peores condiciones conductuales de la que ingresó.

Es decir, el tratamiento penitenciario debe evitar también que la violencia interna consustancial a toda prisión, cause un deterioro indeleble en el ciudadano. Por ello, la rigurosa clasificación, las condiciones adecuadas de reclusión, y la posibilidad de ofrecer al interno un conjunto de habilidades que le permitan un mejor desenvolvimiento en libertad son fundamentales.

En esa perspectiva, debe prestarse especial atención a los sectores de internos con menor nivel de compromiso delictual. Para ello,

además de buscar reducir los efectos de la prisionización, se debe considerar que regularmente el interno es una persona con diversas carencias, y que el encierro debe ser una oportunidad para promover el desarrollo de alguna capacidad dormida por falta de oportunidad. Mejorar la oferta laboral y educativa es fundamental, así como la práctica constante de actividades de distensión, pues todas ellas incidirán en fomentar un nuevo proceso de desarrollo personal del interno, distantes de los valores y conductas que rigen la vida en las prisiones.

Importante recordar, que existe una tendencia natural del ser humano a adaptarse a su entorno social. Aplicada tal situación a la vida cotidiana en una prisión, el proceso de adaptación se producirá en desmedro de la sociedad, pues es probable que tal proceso conduzca al interno a definir su opción por el delito. Por ello, reiteramos, un tratamiento penitenciario adecuadamente articulado, no sólo debe estar orientado a buscar cambios en la conducta del interno, sino a reducir los efectos de la prisionización, que con toda certeza constituye el factor más nocivo de un establecimiento penitenciario.

3.10. Plan de Acción

- Conformar una comisión presidida por el Jefe del Órgano Técnico de Tratamiento e integrada por el Subdirector del penal y un representante del Director, para que previa evaluación, identifiquen a los internos que tengan menor compromiso delictual, quienes podrán integrar los programas focalizados y especializados de tratamiento.
- La identificación de personas con vocación resocializadora, no deberá suponer la aplicación de test ni de procedimientos complejos de evaluación. Deberá apoyarse principalmente en el conocimiento empírico sobre el comportamiento del interno dentro del establecimiento penitenciario, así como en la consideración de los siguientes criterios:
 - Tipo de delito cometido;

- Nivel de violencia manifestada al momento de la comisión del hecho;
- Número de ingresos a un establecimiento penitenciario;
- Nivel de vinculación en el interior del penal con grupos organizados de claro perfil delictivo;
- Nivel de vinculación con organizaciones criminales en período de libertad; y,
- Disposición de participar en acciones de tratamiento.

Los criterios de selección pueden consignarse en un breve Protocolo de Identificación de Internos Vulnerables.

Los internos seleccionados conforme a dicho procedimiento, deberán tener prioridad en la atención de los servicios del Área Legal, Psicológica y Servicio Social. También en el acceso a las actividades educativas y laborales que ofrezca la administración penitenciaria. Además, preferentemente, deberán ser reubicados en un área especial del penal.

- Realizar un taller semestral con la participación de todo el personal de tratamiento, que tenga la siguiente agenda mínima:
 - Primero: Informe cuantitativo y cualitativo de los responsables de áreas sobre las acciones implementadas a favor de los internos vulnerables;
 - Segundo: identificación de dificultades y búsqueda de solución;
 - Tercero: socialización de casos especiales cuyo tratamiento pueda servir de ejemplos en casos similares.

4. La Clasificación Penitenciaria

De acuerdo al Código de Ejecución Penal⁷⁴ y su Reglamento, la clasificación de internos puede ocurrir en dos momentos:

⁷⁴

En adelante CEP.

- En los *establecimientos transitorios*, donde una Junta Técnica de Clasificación (conformado por un abogado, psicólogo y servidor social) determina el establecimiento penitenciario donde será recluso el interno, quien no podrá permanecer más de 24 horas en el centro transitorio⁷⁵.
- En los *establecimientos penitenciarios*, donde el Órgano Técnico de Tratamiento (conformado por un abogado, psicólogo y servidor social) luego de celebrar una de junta de clasificación y en un plazo de 30 días, debe realizar un estudio integral y formular un diagnóstico, pronóstico y programa de tratamiento⁷⁶.

Por la naturaleza del Establecimiento Penitenciario del Callao, sólo se aplica la segunda modalidad de clasificación, pues no existe en la jurisdicción un establecimiento transitorio⁷⁷.

4.1. La Clasificación Penitenciaria y la Asignación del Régimen Penitenciario

En el penal del Callao, la clasificación está limitada a la asignación de una de las etapas del régimen Cerrado Ordinario, tarea que corresponde a la Junta de Clasificación. Como se ha anotado anteriormente, entre una etapa y otra no existen sustanciales diferencias en cuanto al sistema de patio, visitas, comunicaciones o acceso a los servicios penitenciarios.

En las actuales circunstancias, en el penal del Callao no se podría clasificar a un interno en el Régimen Cerrado Especial. Para ello, se requerirá previamente que la autoridad central del INPE autorice la implementación de dicho régimen en un sector del penal.

⁷⁵ Artículo 41° del RCEP. Asimismo se indica que dicho plazo puede ampliarse por disposición judicial expresa o por razones de seguridad debidamente motivadas

⁷⁶ Artículo 97° del RCEP.

⁷⁷ A nivel nacional el único Establecimiento Penitenciario Transitorio es el de Lima, conocida comúnmente como la Carceleta.

4.2. La Clasificación Penitenciaria y la Ubicación del Interno en Pabellones

El objetivo central de la clasificación debe ser la adecuada ubicación del lugar de reclusión del interno. La segmentación de la población penitenciaria, como consecuencia de la clasificación, constituye un tema de especial importancia para garantizar la seguridad del penal y la de los internos. Por ello, es imprescindible clasificar a los internos buscando evitar que los sectores más vulnerables de la población penal puedan ser agredidos. Por ello, y aún cuando la norma no lo prevé expresamente, resulta razonable incluir en este proceso la opinión del personal de seguridad.

4.3. La Clasificación y el Tratamiento Penitenciario

Conforme al Código de Ejecución Penal toda persona conducida a un establecimiento penitenciario debe ser clasificada. En perspectiva del tratamiento penitenciario, sólo una adecuada clasificación de los internos, podrá permitir que el personal de tratamiento desarrolle sus actividades con mayor normalidad y en un ambiente que propicie el camino hacia la resocialización.

De hecho, la infraestructura penitenciaria juega un rol importante en la clasificación, pues el nivel de conservación o deterioro de la misma hará posible o impedirá una real segmentación. En tiempos de hacinamiento exacerbado y de falta de infraestructura en buen estado, el uso adecuado de la infraestructura disponible es una necesidad fundamental, pues su empleo debe estar estrechamente relacionado con el tratamiento. En esa dirección, la adopción de criterios básicos de separación, especialmente de los jóvenes reclusos de aquellos que ya optaron por la delincuencia, constituye una obligación primaria.

Sobre el particular, la declaración de “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” resalta la importancia de realizar una real separación entre internos.

“Separación de categorías

Las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna.

En particular, se dispondrá la separación de mujeres y hombres; niños, niñas y adultos; jóvenes y adultos; personas adultas mayores; procesados y condenados; y personas privadas de libertad por razones civiles y por razones penales...”⁷⁸

Se supone que al momento de la clasificación se debería formular los lineamientos básicos del programa de tratamiento. Por ejemplo, determinar las pautas educativas y laborales necesarias, la prioridad en el acceso a los servicios penitenciarios, y su nivel de vulnerabilidad.

Al respecto las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Regla 67) señalan que los fines de la clasificación deberán ser:

- Separar a los reclusos que por su pasado criminal o su mala disposición, ejercerían influencia nociva sobre sus compañeros de detención; y,
- Repartir a los internos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social.

4.4. Plan de Acción

- En el proceso de clasificación de un privado de libertad, priorizar la aplicación de criterios relacionados con el nivel de vulnerabilidad del interno, así como su relación con el crimen organizado. El uso complementario de ambos criterios, usualmente opuestos, permitirá identificar con mayor precisión a los internos vulnerables.

⁷⁸ Principio XIX.

- Disponer una reclasificación de los privados de libertad, a fin de conformar pabellones de internos en segmentos más homogéneos. La reclasificación deberá suponer una redistribución de las áreas del penal. La reclasificación de internos no debe implicar la implementación de procesos complejos de evaluación, sino realizarse sobre la base de la información empírica disponible, en particular, con la historia de vida del interno dentro del establecimiento.
- En aplicación de lo dispuesto por el artículo 11-C del CEP, la infraestructura penitenciaria disponible para el albergue de los internos, deberá ser reasignada para la reclusión de internos de Máxima, Mediana y Mínima seguridad del Régimen Cerrado Ordinario.
- Sin afectar las facultades de los profesionales de tratamiento, incorporar en los procesos de clasificación al Jefe de Seguridad del penal, a fin de ponderar en dicho proceso aspectos relacionados con la seguridad penitenciaria.
- Las personas privadas de libertad que ingresen por primera vez al establecimiento penal, deberán permanecer obligatoriamente durante 5 días en el área de prevención, donde serán asistidos por el personal de tratamiento e instruidos sobre las características del régimen al interior del penal. Los nuevos internos no deberán compartir ambientes con internos de otro perfil, menos aún con internos castigados.

5. Protección de Grupos Vulnerables

La prisión afecta de manera distinta a los privados de libertad. Por ello, es imprescindible identificar a los internos que puedan considerarse vulnerables, debido a alguna cualidad personal como la edad, opción sexual, capacidad física o psicológica, condiciones de salud u otro similar, que los pueda hacer proclives a maltratos físicos o psicológicos o trato discriminatorio por parte de otros internos o las autoridades. La identificación de dichos segmentos, debería

permitir la implementación de acciones de protección a favor los internos.

5.1. Los Jóvenes Privados de Libertad

El Banco Mundial en su informe sobre *“El Potencial de la Juventud: políticas para jóvenes en situación de riesgo en América Latina y el caribe,”*⁷⁹ señala que América Latina registra la mayor tasa de homicidios de hombres entre 15 y 29 (69 por cada 100,000 habitantes), siendo más acentuada esta tendencia entre la población de las comunidades urbano pobres.

La ciudad de Lima, cuya población bordea los 8 millones de habitantes, es considerada como una de las ciudades más peligrosas de América Latina, ubicándose en el último rango de ciudades junto a Río de Janeiro, Medellín, Calí, México DF y Caracas. Durante el 2001, se habían registrado en Lima 1,700 homicidios, 32,000 hurtos y 28,000 robos.

Esta expresión de violencia ha generado una creciente percepción de inseguridad ciudadana entre la población, que solicita a los operadores del sistema penal, mayores medidas de control y represión del crimen violento, provocando incluso el surgimiento de iniciativas organizadas de autodefensa comunitaria. Si bien es necesario implementar acciones contra la delincuencia, es importante guardar el equilibrio suficiente para no asumir como única respuesta la acción policial, que en ocasiones limita su actuar a la ideología del orden y la seguridad. El incremento del poder policial con medidas destinadas a la inocuización, tienen gran impacto mediático y social, pero largo plazo, resultan contraproducentes.

Por ello, las medidas “estrictamente retributivas”, de “mano dura” o “tolerancia cero”, no han sido efectivas desde una perspectiva de política pública. En el citado informe del Banco Mundial, se afirma que *“no han demostrado tener efectos en reducir las conductas de riesgo entre los*

⁷⁹ BANCO MUNDIAL. *“El Potencial de la Juventud: políticas para jóvenes en situación de riesgo en América Latina y el Caribe”*.

jóvenes”, por cuanto los factores que están asociados a la comisión de delitos por parte de los jóvenes, están referidos a problemas de acceso a oportunidades y a variables de abandono escolar, falta de trabajo, pobreza, exclusión y consumo de drogas. Se trata entonces de grupos sociales en las que se tiende a observar grandes desventajas en sus “*procesos de socialización*” y en el “*ejercicio pleno de su derecho al desarrollo de su personalidad*”.

Por ello, una de las recomendaciones más importantes que se establece en torno al problema de los jóvenes vinculados a la violencia, es crear estrategias orientadas a su “*inserción social*”, que tenga como eje central respaldar a los jóvenes que han sido víctimas de su propia conducta negativa a fin de recuperarlos y ayudarlos a que retomen un camino seguro y productivo hacia la adultez. Más que castigar la conducta de riesgo, se recomienda hacer hincapié en promover su desarrollo humano.

Un joven en prisión, por su condición de vulnerabilidad, es probablemente la persona que con mayor facilidad asuma los “*valores*” de la cárcel, optando con ello la delincuencia como medio de vida; sin embargo, y al otro extremo de esa hipótesis, es también la persona con mayores probabilidades de resocialización, precisamente por encontrarse en proceso formativo.

Plan de acción

Formular un Programa de Tratamiento para la Población Interna Joven⁸⁰, que en concordancia con los modernos enfoques de intervención, establezca acciones incidiendo en el componente educativo y laboral, así como la protección de los efectos de prisionización. Para la formulación de este Programa se deberá tener presente los siguientes elementos:

- **Rigurosa selección de participantes.-** El perfil de los participantes debe centrarse en la población penal joven entre los 18 a 26 años, sin antecedentes delictivos, siendo ponderable su

⁸⁰ En la actualidad funciona un programa piloto de este tipo en el Establecimiento Penitenciario de “Lurigancho”, específicamente en el Pabellón 16. Los lineamientos formulados responden a la experiencia recogida del mismo.

actitud respecto a su víctima, y determinante la conducta observada dentro del penal, así como su decisión de incorporarse voluntariamente al Programa.

- **Infraestructura especial.-** El éxito de un programa de esta naturaleza, descansa en gran medida en la mejora sustantiva de las condiciones de reclusión en términos de seguridad, así como en la restricción del contacto con internos que no pertenezcan al programa.
- **Tratamiento específico.-** Las acciones de tratamiento se deben orientar a crear habilidades productivas y pautas de autoayuda. Por ello, la participación de las áreas de psicología, trabajo social y los talleres productivos y educativos es fundamental.
- **Personal del proyecto.-** El personal involucrado en el Proyecto (tratamiento y Seguridad) debe ser cuidadosamente seleccionado y capacitado, y se debe contar con el número suficiente de profesionales que garantice una atención adecuada.
- **Seguimiento del interno al recuperar su libertad.-** El interno que obtenga libertad, debe recibir soporte necesario para su adecuada inserción social, al menos durante los seis primeros meses. Esta labor la debe de realizar el servicio de asistencia post penitenciaria, en el marco del programa especializado.

5.2. Internos Adultos Mayores

Como hemos señalado en los párrafos anteriores, la privación de libertad causa impacto diverso en las personas, en atención a su perfil criminógeno, su estado de salud y su edad. Sin duda, las personas consideradas “adultos mayores”, pertenecen a ese segmento vulnerable.

Se denomina adultos mayores a toda persona mayor de 60 años, que de acuerdo al mantenimiento de sus capacidades pueden clasificarse en tres grandes grupos⁸¹:

- Adulto mayor autovalente.- Aquella persona capaz de valerse por sí misma dentro de las limitaciones propias de un envejecimiento normal;
- Adulto Mayor Frágil.- Persona que tiene algún tipo de disminución en sus funciones psicosociales y fisiológicas que lo convierte en vulnerable o susceptible; y,
- Adulto Mayor Dependiente o Postrada. Aquella persona que tiene una pérdida sustancial del estado de reserva fisiológico, asociada a una restricción o ausencia física o funcional que limita o impide el desempeño de las actividades de la vida diaria.

Un adulto mayor que tiene reducida su capacidad física, demanda usualmente mayor atención médica y mejores condiciones de detención. Por ello, en salvaguarda de la dignidad e integridad personal de los adultos mayores, es importante la adopción de acciones que promuevan su bienestar físico y emocional, con la finalidad de reducir el impacto negativo de la prisión.

Plan de acción

- Establecer como criterio complementario de clasificación la condición de adulto mayor, quienes deberán ser ubicados en ambientes especialmente destinados para ellos. De preferencia deben ser ubicados en un ambiente del primer piso, cálido, ventilado y sin humedad;
- Garantizarles alimentos balanceados de acuerdo a las recomendaciones y cuidados establecidas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social⁸²;

⁸¹ Lineamiento N° 001-2006INPE/OGT. Aprobado Mediante R.P. N° 146-2006-INPE/P. Punto 4.1.

⁸² Ídem. Punto 5.6.

- Brindarles atención especializada y preferente en el área de salud;
- Promover la difusión de la Ley de atención preferente (Ley N° 27408⁸³) para los adultos mayores entre el personal penitenciario, a fin de mejorar el trato que brindan a los internos, así como a los visitantes que tenga tal condición.

5.3. Internos Primarios

El ingreso de un interno primario (primer ingreso) a un establecimiento penitenciario, especialmente por un delito de características no violentas, lo expone a un conjunto de potenciales peligros físicos y emocionales que pueden marcar definitivamente su vida.

Estos riesgos pueden resumirse en:

- Agresiones de parte de otros internos, que puede ir desde insultos, malos tratos, extorsiones, agresiones físicas, sexuales hasta atentados contra su vida. En la escala social existente al interior de un ambiente penitenciario, los internos primarios, especialmente si son jóvenes, ocupan uno de los últimos peldaños.
- Muchos internos primarios realizan actividades delictivas como trasfondo de carencias materiales o desordenes de conducta producto de múltiples problemas, que al no ser atendidos por la administración penitenciaria, pueden exacerbarse.
- Están expuestos a un ambiente donde el mandato resocializador es incumplido sistemáticamente, y lo más probable es que el conocimiento que vaya a adquirir es el de la criminalidad, tanto en técnicas delictivas como los valores y principios que rigen a un grupo criminal. En el contexto carcelario, el primario y si joven más aún, no tiene mucha capacidad para rechazar ese esquema, pues puede ser objeto de mayores agresiones. La

⁸³

Modificada por la Ley 28683.

recreación de la subcultura delincencial hace que el primario paulatinamente considere tales prácticas como normal, y los asuma progresivamente.

- Finalmente, el paso por la prisión puede marcarlos negativamente para acceder a una actividad lícita laboral. Es necesario considerar que uno de los sectores sociales más vulnerables frente al desempleo en nuestro país son los jóvenes. El paso por un establecimiento penitenciario conlleva una gran desventaja frente al resto de sus coetáneos.

Todo ello permite afirmar que los internos primarios constituyen un sector especialmente vulnerable de la población penal, y también el segmento con mayores posibilidades de resocialización.

Plan de Acción

- Los internos primarios, como consecuencia de la clasificación, deben ser ubicados en ambientes separados de aquellos internos que optaron al delito como medio de vida;
- Establecer que el tratamiento penitenciario y sus diversos componentes tengan a los internos primarios como un grupo prioritario de atención;
- Brindarles soporte psicológico para levantar su autoestima y tratar los desordenes conductuales propios de la realidad familiar y social de donde provienen;
- Mantener o restablecer los lazos con su familia, como soporte básico de su tratamiento;
- Brindar tratamiento por consumo de drogas y alcohol, pues la adicción bloquea todo intento resocializador; y,
- Incorporarlos en el acceso preferente a las actividades laborales y educativas que se promueva en el establecimiento penal.

5.4. Internos con Discapacidad

Se considera una persona con discapacidad quien tiene una o más evidencia de pérdida significativa de alguna o algunas de sus funciones físicas, mentales o sensoriales, que impliquen la disminución o ausencia de la capacidad de realizar una actividad dentro de formas o márgenes considerados normales, que limita su desempeño de un rol, función o ejercicio de actividades y oportunidades para participar equitativamente dentro de la sociedad⁸⁴. Por ello, una persona con discapacidad privada de libertad, forma parte de los sectores vulnerables de la población penal.

La Ley General de la Persona con Discapacidad establece que toda persona con discapacidad tiene derecho a acceder a los servicios de salud del Ministerio de Salud, debiéndosele brindar una atención especial⁸⁵. Las prótesis, aparatos ortopédicos, medicinas, drogas y toda ayuda compensatoria para la rehabilitación física de las personas con discapacidad, serán proporcionados por los servicios de medicina física del Ministerio de Salud, con el apoyo y coordinación del CONADIS⁸⁶.

Plan de Acción:

- Los privados de libertad que tengan alguna discapacidad, deberán ser ubicados en áreas accesibles de un pabellón. En caso su discapacidad limite su capacidad de locomoción, se les debe asignar celdas ubicadas en el primer piso del pabellón.
- El Área de Trabajo Social, con el apoyo de la Dirección del Penal, deberá apoyar a los internos con discapacidad para su inscripción en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS del Ministerio de la

⁸⁴ Artículo 2° de la Ley 27050. Ley General de la Persona con Discapacidad.

⁸⁵ Artículo 16° de la Ley N° 27050.

⁸⁶ Artículo 18.1 de la Ley N° 27050.

Mujer y Desarrollo Social, para que puedan acceder a los beneficios que la ley le asigna.

- En cumplimiento de lo establecido en el Reglamento del Código de Ejecución Penal, la autoridad penitenciaria debe adecuar la infraestructura para que las personas discapacitadas puedan acceder a todos los servicios del establecimiento penitenciario.
- Brindarles atención prioritaria en los servicios penitenciarios, especialmente en el caso del servicio de salud.

5.5. Minorías sexuales

Los internos que pertenecen a las minorías sexuales (Gays, Bisexuales, Travestís y Transexuales) son clasificados según los criterios generales. Sin embargo, para su ubicación dentro del establecimiento penal debe considerarse su vulnerabilidad pues pueden ser víctimas de agresiones de los demás internos, sin que ello suponga formas veladas de aislamiento. Las minorías sexuales son potenciales víctimas de abusos sexuales e incluso de prostitución forzada.

Plan de Acción:

- El proceso de clasificación de una persona integrante de una minoría sexual, debe promover su ubicación en un pabellón que le garantice su integridad y el ejercicio de su libre sexualidad.

5.6. Vulnerabilidad por Razones de Salud

a) Internos con VIH/SIDA

En VIH/SIDA en los establecimientos penales es una realidad. Es innegable las prácticas de comportamientos de alto riesgo para el contagio como relaciones sexuales sin protección, y el uso de

inyectables para el consumo de drogas, entre otros. El penal del Callao no está exento de tales prácticas.

Plan de Acción

- Brindar a los internos en general información sobre el VIH/SIDA, formas de contagio y desarrollo de la enfermedad, con la finalidad de eliminar todo prejuicio y discriminación contra los internos portadores de la enfermedad.
- Manteniendo la reserva de la identidad de los internos portadores, se les debe integrar a los programas existentes del Ministerio de Salud para su atención y tratamiento correspondiente.
- En virtud a las necesidades médicas, los internos portadores deben ser ubicados en ambientes donde no sean discriminados ni maltratados por su infección o enfermedad.
- Brindar capacitación al personal penitenciario de tratamiento y seguridad, respecto a la forma de contagio y tratamiento, a fin de evitar actos de discriminación.

b) Internos con TBC

El hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, la no detección de la enfermedad y el manejo inadecuado de los pacientes, constituyen las principales causas del incremento de los niveles de contagio de la TBC en los establecimientos penitenciarios de gran dimensión como es el caso del penal del Callao.

Plan de Acción:

- Fortalecer los programas de prevención, detección y atención de internos con TBC, así como mejorar los niveles de coordinación con el programa del Ministerio de Salud.

- Fortalecer la participación de los internos promotores en la detección de internos sintomáticos.
- Brindar una dieta especial de acuerdo a la recomendación médica.

c) Internos con enfermedades terminales

Los establecimientos penitenciarios no son ajenos a la presencia de internos con enfermedades en fase avanzada, estado que generalmente se agudiza por las limitaciones en la atención de salud que tienen los penales.

Plan de Acción:

- Brindar atención médica preferente a los internos con enfermedades en estado avanzado, ubicándolos en ambientes que permitan reposo y tranquilidad.
- Garantizarles atención médica especializada, a través de la clínica del penal o el sistema de salud pública.
- A través del área legal y el servicio social, organizar expedientes de indultos humanitarios con informes médicos debidamente sustentados, que posibilite al interno egresar del establecimiento penitenciario.

d) Internos con problemas psiquiátricos

Los internos con problemas psiquiátricos no deberían ser recluidos en un establecimiento penal; sin embargo, ello es una realidad por falta de capacidad de atención del sistema de salud mental pública.

Plan de Acción

- Los pacientes psiquiátricos deben ser ubicados en ambientes especiales y recibir atención médica especializada.

- Se debe garantizar el suministro de medicamentos especiales.
- Brindar capacitación al personal penitenciario para el manejo adecuado de los pacientes psiquiátricos, quienes deberán velar por la seguridad de los internos.
- En caso se declare a un interno inimputable mediante resolución judicial, se deberá realizar las coordinaciones para su traslado a un centro de salud mental especializado.

5.7. Internos Vulnerables por Razones de Seguridad Personal

a) Por Colaboración Eficaz o Arrepentimiento

Se trata de internos acogidos a la Ley de Arrepentimiento por Terrorismo o a la Ley de Colaboración Eficaz (tráfico de Drogas, corrupción, etc.). Como se ha venido realizando hasta ahora, es necesario garantizar su separación con el resto de la población penal a fin de resguardar su vida e integridad personal.

b) Por el Tipo de Delito Cometido

La comisión de ciertos delitos, especialmente los que afectan la libertad sexual de menores de edad, demanda de la administración penitenciaria la implementación de medidas de seguridad para evitar maltratos físicos, violación e incluso la muerte del interno.

c) Por su Procedencia

Las personas privadas de libertad que pertenecen o han pertenecido a las Fuerzas Policiales o Fuerzas Armadas, requieren también de ambientes de reclusión que los separe de la población penal general. Se trata de medidas de protección, pues son segmentos de internos proclives a maltratos por parte de los internos.

Plan de Acción

- A través del Órgano Técnico de Tratamiento confeccionar una relación de internos que integran cada uno de los grupos vulnerables, a fin de considerarlos en la implementación de las acciones de tratamiento y de seguridad.
- La administración penitenciaria deberá asegurar la reclusión de dichos internos en ambientes separados a fin de garantizar su seguridad personal.

6. Trabajo penitenciario

El trabajo penitenciario es uno de los aspectos fundamentales del tratamiento penitenciario. El CEP establece que el interno se encuentra obligado a realizar actividades laborales en el establecimiento penitenciario⁸⁷, que le servirá para progresar en el régimen penitenciario, y para acceder al beneficio penitenciario de redención de la pena, la semilibertad o liberación condicional.

Si bien se establece que la actividad laboral debe desarrollarse preferentemente con internos sentenciados, desde la perspectiva del tratamiento, resulta aconsejable que esta actividad se realice desde el inicio de la detención.

En la legislación el trabajo es un deber y un derecho del interno, al cual debe acceder de manera adecuada, razón por la cual, la autoridad penitenciaria tiene la obligación de promover una razonable oferta laboral. En el caso del penal del Callao, es necesario ampliar la oferta de trabajo que se ofrece en los pocos talleres que existen actualmente.

Algunas consideraciones que se deben tener respecto al trabajo son las siguientes⁸⁸:

⁸⁷ Artículo 65° del CEP y artículo 104° del RCEP.

⁸⁸ Estas consideraciones se encuentran recogidas en la legislación nacional así como la internacional, como el caso de las Reglas Mínimas (Regla Mínima N° 71).

- No puede ser utilizado como una forma de sanción disciplinaria, ni tener carácter aflictivo o atentar contra la dignidad del interno;
- Los encargados del trabajo penitenciario deben dinamizar la oferta laboral dentro del establecimiento penitenciario;
- Los criterios para el acceso de un interno a una actividad laboral son: la aptitud y calificación personal, en tanto sean compatibles con la seguridad penitenciaria. La capacidad del interno y su preparación previa debe ser considerada para determinar que tipo de actividad laboral que desarrolle. En tanto sea posible los internos deben escoger la clase de trabajo que deseen realizar;
- Las condiciones de trabajo deben garantizar la seguridad e higiene laboral. Dichas labores no pueden hacer peligrar la salud o integridad del interno. Las consideraciones médicas deben ser ponderadas para evitar afecciones en la salud de los internos. La seguridad debe incluir también el adecuado mantenimiento de los equipos, maquinarias, instalaciones, materiales y cualquier otro elemento relacionado con la actividad laboral;
- No debe discriminarse a los internos en el acceso al trabajo. Si bien muchos trabajan regularmente para acceder a un beneficio penitenciario, esta posibilidad no debe ser el único criterio para ocupar las plazas disponibles. Los internos vinculados a delitos que tengan prohibido beneficios penitenciarios, debe acceder a dichas plazas en las mismas condiciones que los primeros. Actuar de otro modo, constituirá una forma de discriminación;

Por ello, la inscripción de los internos en el área de trabajo penitenciario debe ser imparcial, sin discriminación y bajo el estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos por las normas y directivas vigentes. Deben de participar todos los internos, procesados o sentenciados, con derecho o no a beneficios penitenciarios;

- El personal del área de trabajo debe realizar un estricto control de las actividades laborales del interno, pues el registro tiene especial importancia para el cómputo de la redención de pena, lo que podría generar un espacio potencial para actos de corrupción;
- El personal de trabajo debe entregar al interno la constancia correspondiente, cuando ejecute la retención legal por derecho de trabajo; y,
- El trabajo penitenciario no debe implicar una explotación laboral del interno.

Como lo señala el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* del INPE, siendo lo óptimo que el interno acceda a un trabajo remunerado, la autoridad penitenciaria debe promover el apoyo de las entidades externas públicas y privadas, así como desarrollar proyectos laborales en los que puedan acceder a un trabajo remunerado, considerando como grupo prioritario a los internos de menores recursos.

Respecto a la comercialización de los productos producidos por los internos, es importante que la autoridad penitenciaria los apoye en la venta de los mismos, para ello deberá coordinar con instituciones públicas y privadas⁸⁹.

Finalmente, un aspecto de especial importancia es la necesaria orientación que los internos deben tener respecto al mercado laboral, a través de charlas brindadas por profesionales del INPE o de otra institución. Esta información será útil para la selección adecuada de la actividad laboral que el interno decida iniciar dentro del establecimiento.

Plan de Acción

- Implementar un pabellón industrial que preferentemente facilite el acceso a una actividad laboral a los internos que conforman los

⁸⁹

Como lo indica el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

diversos grupos vulnerables. El pabellón industrial deberá cumplir una doble función: posibilitar la práctica de actividades productivas, así como de formación laboral.

- Implementar con nueva maquinaria y equipos complementarios los talleres existentes de carpintería, zapatería, metal mecánica y tejido.
- Inscribir a los internos que realizan actividades laborales en el Sistema Integral de Salud del Ministerio de Salud.

7. La Educación Penitenciaria

Una de las características de la población penitenciaria es el bajo nivel escolar, y mucho más de la educación superior. Ello afecta también la posibilidad de obtener un puesto de trabajo o de desenvolverse adecuadamente en libertad. En este punto debe recordarse que regularmente existe un desfase entre la entre el nivel de educación señalado en la documentación personal del interno y el nivel real de conocimiento.

La legislación es clara al determinar que la administración penitenciaria está obligada a realizar programas de alfabetización, brindar instrucción básica primaria y secundaria gratuita a todos los internos que lo necesiten. Ello en virtud al mandato constitucional que establece que dichos niveles educativos son obligatorios y deben ser brindadas por el Estado de forma gratuita⁹⁰.

Por su parte el CEP establece que en los establecimientos penitenciarios se debe promover la educación del interno para su formación profesional o capacitación ocupacional⁹¹.

El servicio educativo debe ser brindado a todos los internos que lo demanden, en consideración a sus necesidades y a la capacidad de las instalaciones educativas del establecimiento.

⁹⁰ Artículo 17° de la Constitución Política del Perú. Este planteamiento es señalado en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

⁹¹ Artículo 69° del CEP.

La administración penitenciaria debe promover la educación técnica del interno como medio de preparación para la vida en libertad. En este aspecto debe considerarse la necesidad del mercado laboral, a fin de priorizar aquellas labores que posibiliten al interno acceder a una actividad lícita al obtener su libertad. Por ello, ampliar la capacidad del Centro de Educación Técnica Productiva Miguel Grau (CETPRO) en el Establecimiento Penitenciario del Callao, es una necesidad básica.

Al igual que en el caso del trabajo, la educación constituye un deber para el interno, pero al mismo tiempo un derecho que puede ser exigido a la autoridad penitenciaria. Como en el caso anterior también, el adecuado control de la actividad educativa es una obligación, pues puede dar origen a una disminución del tiempo de condena en virtud al cómputo de la redención de la pena por el estudio. Es necesario reiterar el concepto expresado para el caso del trabajo: la autoridad penitenciaria debe conceder la posibilidad del estudio aún cuando el interno no tenga derecho al beneficio de redención por esta actividad.

La educación de nivel universitario, y las actividades académicas bajo la modalidad de educación a distancia son áreas que se deben de promover, pues se trata de actividades virtualmente ajenas al penal del Callao.

La lectura como medio de formación y distracción es fundamental en un establecimiento penal. Por ello, la implementación de bibliotecas en cada uno de los pabellones o una central para todo el establecimiento es importante. Para ello, se puede solicitar la participación de instituciones públicas como la Biblioteca Nacional o de la sociedad civil.

Es evidente que el contenido educativo y formativo no se agota con lo señalado, por lo que es necesario el desarrollo de otras expresiones culturales y deportivas como parte del tratamiento penitenciario, como el teatro, el cine, la música, el canto, la poesía, la pintura, el fisicoculturismo, entre otras actividades, en la que el

penal del Callao ha tenido siempre activa participación. Estas actividades no deben ser consideradas solo como recreativas, sino como parte de la formación integral de la persona.

Plan de Acción

Con relación al Centro de Educación Técnica Productiva Miguel Grau (CETPRO)

- Implementar la oferta educativa de CEPTRRO, para lo cual es necesario realizar acondicionar sus ambientes, dotarla de mobiliario, equipos de cómputo e impresoras, así como materiales de oficina.
- Dotar para el Curso de Industrias Alimentarias un horno semi industrial, mobiliario, ollas y utensilios de cocina.
- Dotar para el Curso de Sastrería máquinas de coser, remalladotas y materiales de enseñanza;
- Contratar a seis docentes más para implementar un segundo turno en el CEPTRRO.

Con relación al Centro Educativo Básico Alternativo Alfonso Ugarte (CEBAS)

- Implementar y ambientar las instalaciones del CEBAS, así como dotarla de materiales de escritorio.
- Ampliar la oferta bibliográfica de la biblioteca del CEBAS.
- Suscribir un convenio con la Universidad Técnica del Callao a fin de facilitar a los internos el acceso a la educación superior a distancia;
- Promover la implementación de una biblioteca central. Para ello, se recomienda suscribir un convenio con la Biblioteca Nacional

quienes podrían brindar un curso básico sobre el manejo de una biblioteca a los internos que tengan interés y condiciones para realizar dicha labore. Esta actividad debería ser considerada como un trabajo ad honorem, y por tanto, redimible para fines de beneficios penitenciarios.

8. Los Servicios Penitenciarios

8.1. Asistencia Legal

Los abogados del área legal deben de brindar asesoría legal gratuita, dando atención prioritaria a los internos con menores recursos⁹². La norma asigna a los abogados un conjunto de funciones⁹³, en base a los cuales formulamos los siguientes comentarios:

- La defensa legal de quienes no cuenten con capacidad económica para contratar un abogado defensor, puede implicar una superposición con la labor de los abogados del Sistema Nacional de Defensa de Oficio. Por ello, en el caso del Establecimiento Penitenciario del Callao, estimamos conveniente que los abogados del Área Legal se ciñan a brindar orientación legal absolviendo consultas (sin realizar defensa en procesos judiciales), así como a realizar evaluaciones con fines de beneficios penitenciarios y gracias presidenciales.
- Se les debe facultar expresamente a solicitar a los órganos administrativos del INPE y dependencias del Poder Judicial, la expedición de documentos con fines de beneficios penitenciarios o gracia presidencial. Especialmente las destinadas a obtener copias de sentencias y testimonios de condenas.
- Es necesario mejorar la atención a los internos, especialmente en la observación de plazos para la elaboración de informes vinculados con los beneficios penitenciarios.

⁹² Artículo 89° del CEP.

⁹³ Artículo 140 y 141 del RCEP.

- La función de brindar asesoría a la administración penitenciaria es una tarea relevante, por cuanto en muchas ocasiones la opinión legal determina una decisión administrativa que puede conceder o restringir derechos. Por ello, es necesario que los abogados que cumplen esa función tengan la debida capacitación en materia de administración.
- La difusión de los alcances de la normatividad penal y penitenciaria es también una labor que deben de cumplir los abogados de un penal. Considerando la magnitud y complejidad de dicha tarea, es necesario que el Área Legal realice coordinaciones con instituciones y expertos que puedan coadyuvar con dicho propósito.
- Es importante tener presente que la opinión emitida por un integrante del Área Legal, es considerada como una posición institucional. Por ello, la capacitación debe ser una actividad constante.
- En el penal del callao, sólo existen tres abogados, lo que hace imprescindible que se adopten medidas para incrementar su número.

8.2. Asistencia Psicológica

La legislación establece con claridad que el Área de Psicología debe realizar el estudio de la personalidad del interno y aplicar los métodos adecuados para alcanzar los fines del tratamiento⁹⁴. La realidad observada en el Establecimiento Penitenciario del Callao - como en la mayoría de penales del país-, evidencia que no se realizan estudio individualizados de los internos, sino cuando lo requieren para tramitar un beneficio penitenciario.

Por ello, en la práctica los 7 profesionales en dicha materia priorizan los informes para la tramitación de los beneficios penitenciarios, los cuales en ocasiones no tienen como fundamento

⁹⁴

Artículo 92° del CEP.

un seguimiento individualizado de los avances o retrocesos en el tratamiento, sino una evaluación fugaz.

Por ello, más allá de las funciones establecidas por la legislación⁹⁵, se requiere potenciar el Área para que se garantice una mínima atención individualizada de los internos, con especial énfasis en los internos con problemas de salud mental y aquellos que cometieron delitos especialmente violentos o los de violación sexual. Dentro de ese contexto, el desarrollo de las siguientes actividades resulta prioritario:

- La observación y diagnóstico de cada interno al ingresar al penal, en base al cual se diseñe su tratamiento y su posterior seguimiento.
- El diagnóstico y tratamiento debe de incluir técnicas individuales y grupales, e involucrar a los familiares del interno, aunque no se debe limitar su aplicación en perspectiva de tratamiento, sino también de soporte psicológico.
- Coordinación con instituciones públicas y privadas a fin de brindar apoyo psicológico a la comunidad penitenciaria, con conocimiento del Órgano Técnico de Tratamiento.

8.3. Asistencia Social

El objetivo del servicio social es desarrollar acciones que permitan mantener relaciones entre el interno y su familia⁹⁶. El Área es importante, pues deben de promover el fortalecimiento de los pocos vínculos que el interno tiene con la sociedad, sus amigos y familiares, quienes constituyen el soporte real para una posible reinserción cuando el interno es puesto en libertad.

La relevancia de este servicio se puede notar también en el reconocimiento que los internos realizan a los profesionales del servicio social.

⁹⁵ Artículos del 143° al 146° del RCEP.

⁹⁶ Artículo 89° del CEP y artículo 138° del RCEP.

8.4. Plan de Acción

- Contratar 10 abogados para la atención de los procesos judiciales de los internos que tengan la condición jurídica de inculcados, que integren uno de los segmentos de la población vulnerable y se compruebe su estado de indigencia. Los abogados contratados para tal fin, no integrarán el Área Legal del penal, y darán cuenta de sus actos al Director del establecimiento penitenciario, y al Gobierno Regional.
- Establecer pautas de coordinación entre los Defensores de Oficio y los abogados del establecimiento penal, con la finalidad de mejorar la distribución de actividades y la carga laboral. Tales pautas pueden ser establecidas entre la Dirección del Establecimiento Penitenciario y el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio del Ministerio de Justicia.
- El Jefe del Área de Tratamiento debe establecer un horario y un procedimiento que facilite el acceso de los internos al servicio legal, que debe estar expresamente establecido, cuyo cumplimiento no debe estar sujeto a la disponibilidad de tiempo del profesional.
- Revisar el procedimiento de tramitación de beneficios penitenciarios, con la finalidad de evaluar las etapas que demanda la formación del expediente administrativo, sus plazos y número de personas que intervienen en dicho procedimiento. Tal revisión deberá permitir la aprobación de un instructivo, que en concordancia con las directivas vigentes, establezca un procedimiento ágil y eficiente para la formación de expedientes con fines de beneficios penitenciarios.
- Suscribir un convenio de cooperación entre el Establecimiento Penitenciario del Callao, los Colegios de Abogados de Lima, Callao y Cono Norte y el Gobierno Regional del Callao, para que los privados de libertad tengan acceso a la identificación de

abogados hábiles, así como para formular quejas por mala práctica profesional.

- Contratar 5 profesionales en psicología que se dediquen exclusivamente a brindar soporte psicológico a los internos que lo requieran, especialmente a quienes integran los grupos vulnerables. Estos profesionales deben integrarse al Área de Psicología del penal, y en ningún caso deberán realizar labores administrativas o evaluaciones relacionadas con los beneficios penitenciarios.
- Contratar 5 profesionales en servicio social que apoyen la labor del Área de Asistencia Social.

9. Otras Actividades que Fortalecen el Proceso de Resocialización

Las personas privadas de libertad han expresado siempre su interés por participar en múltiples actividades organizadas por la administración penitenciaria. En ocasiones con fines de tratamiento y en otras por simple distensión. Por ello, es importante que se continúe promoviendo actividades en la que los internos chalacos, han venido participante activamente desde hace varios años, así:

- Exposición de Arte;
- Concurso de Fisicoculturismo;
- Celebración del Día del Adulto Mayor;
- Concurso de Gastronomía Internacional;
- Copa Chalaca de la Rehabilitación;
- Concurso de Teatro;
- Concurso Melodías de Libertad.

CAPÍTULO II

RESPECTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

El artículo 1° de nuestra Constitución Política del Estado consagra que la defensa de la persona humana y su dignidad, constituye el fin supremo de la sociedad y del Estado. En virtud de tal disposición, todo acto o acción debe procurar su protección y desarrollo.

Para Truyol y Serra, la dignidad humana es el valor fundante de los derechos humanos: *“Decir que hay derechos humanos o derechos del hombre en el contexto histórico – espiritual que es nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados”*⁹⁷.

La dignidad constituye una categoría que no excluye por ningún motivo o circunstancia a ningún ser humano. Por tanto, la protección jurídica que de ella emana, se extiende a los detenidos o encarcelados, sin importar las razones o hechos que determinaron tal condición.

En esa línea, la privación de libertad por mandato judicial no debe implicar una afectación a la dignidad del interno ni a la vulneración de sus derechos fundamentales, salvo el mandato judicial implique la restricción de otros derechos además de la privación de libertad. Tal situación, no se opone a las limitaciones aceptables de algunos derechos como consecuencia de una detención, como la restricción del tránsito, el pleno contacto familiar, la obligación de observar las reglas del régimen interno, y en el caso de los sentenciados, la de elegir o ser elegido.

⁹⁷ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Los Derechos Humanos*. Editorial Tecnos. Madrid, 1979 p. 11. Si bien, esta el concepto anotado se corresponde a la una de las posiciones justificantes⁹⁷ de los derechos humanos (ética), el concepto de dignidad personal se extiende a los más importantes instrumentos internacionales.

1. La Infraestructura Penitenciaria

Como se ha señalado anteriormente, el Establecimiento Penitenciario del Callao fue construido para albergar a una población penal de 572 internos; sin embargo, en marzo del 2008 tenía 2,509 personas privadas de libertad, alcanzando un nivel de hacinamiento del 439%. A pesar de la magnitud del hacinamiento su infraestructura se encuentra en “regular” estado, aunque en un inexorable proceso de deterioro.

1.1. La Infraestructura Penitenciaria y el Derecho a Condiciones Dignas de Reclusión

La detención en un establecimiento penitenciario no debe suponer mayores padecimientos que los derivados de la privación de libertad. En tal perspectiva, la infraestructura del establecimiento penitenciario debe de cumplir los siguientes roles:

Un establecimiento penitenciario debe considerar un espacio vital mínimo para cada persona privada de libertad, con suficiente acceso de aire y luz natural. La demanda del espacio que debe disponer cada interno, deberá estar relacionada con el número de horas por día que el interno permanece en celda. Por ello, a mayor tiempo de encierro en celda corresponderá mayor espacio.

Sobre el particular la declaración de “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”⁹⁸, señala en su acápite XII con relación al albergue, que “*Las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad...*”

Además, las áreas de reclusión deben contar con los espacios suficientes para el desarrollo de actividades deportivas, no sólo como eventos de distensión, sino como mecanismo para preservar la salud de los internos.

⁹⁸ Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Mediante la Resolución 1/08. En adelante *Principios y Buenas Prácticas*.

Por ello, el mantenimiento de altos niveles de población penal, y la subsiguiente habilitación de aéreas no previstas como lugares de reclusión (pasadizos, tópicos, auditorios, etc.), constituye una grave afectación a la integridad personal, y pone en riesgo la salud de los reclusos, pues en ese contexto es más susceptible de adquirir enfermedades contagiosas como la tuberculosis, hepatitis o VIH/SIDA.

La sobrepoblación⁹⁹ genera también problemas psicológicos y emocionales en el interno por la constante preocupación de mantener un espacio vital. Por ello, en los penales hacinados, son frecuentes las disputas por “territorios” que impiden en la práctica el mantenimiento de relaciones sociales adecuadas.

En virtud del derecho que analizamos, constituye una obligación de la administración penitenciaria buscar soluciones urgentes a la sobrepoblación, asignando mayores recursos económicos y humanos, así como respondiendo técnicamente al manejo de los internos a en contexto de sobrepoblación a través de una adecuada clasificación y uso racional de los espacios disponibles. La carencia o déficit de recursos no puede justificar el mantenimiento de elevadas tasas de reclusión¹⁰⁰.

Los daños que ocasiona el hacinamiento ha generado preocupación en el Sistema Interamericano de Protección Derechos Humanos, que se ha expresado en los *Principios y Buenas Prácticas*, calificando que tal situación constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante debe ser evitada por los Estados:

“La autoridad competente definirá la cantidad de plazas disponibles de cada lugar de privación de libertad conforme a los estándares vigentes en materia habitacional. Dicha información, así como la tasa de ocupación real de cada establecimiento o centro deberá ser pública, accesible y regularmente actualizada. La ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán impugnar los datos acerca del número de plazas de un establecimiento, o su tasa de ocupación,

⁹⁹ Se produce cuando un penal supera el número de internos que, como máximo puede albergar.

¹⁰⁰ “La ocupación de establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante”. *Principios y Buenas Prácticas*, Principio XVII.

individual o colectivamente. En los procedimientos de impugnación deberá permitirse el trabajo de expertos independientes.”¹⁰¹

Aunque la declaración no tiene fuerza vinculante dado que no se constituye en un tratado internacional, su contenido sobre este particular reviste singular importancia y debe orientar a los Estados sobre la necesidad de evitar –con los medios que sean necesarios– el hacinamiento. Además, el propio instrumento internacional establece un procedimiento de acción en caso se presenten situaciones como las descritas:

“La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido. Los jueces competentes deberán adoptar remedios adecuados en ausencia de una regulación legal efectiva.

Verificado el alojamiento de personas por encima del número de plazas establecido en un establecimiento, los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal situación y deslindar las correspondientes responsabilidades individuales de los funcionarios que autorizaron tales medidas. Además, deberán adoptar medidas para la no repetición de tal situación. En ambos casos, la ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán participar en los correspondientes procedimientos”¹⁰²

Cabe recordar que la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial sobre el penal de “Lurigancho” estableció que los niveles de hacinamiento allí existentes configuraban un “Estado Inconstitucional de cosas” expresada en un continuo trato cruel y degradante para los internos allí reclusos. Así:

“Las violaciones a los derechos humanos constatadas por la Defensoría del Pueblo en el penal visitado derivan de la combinación de altos niveles de saturación o hacinamiento penitenciario y malas condiciones de detención, aunados a las dificultades en la gestión penitenciaria.

¹⁰¹ Principio XVII “Medidas contra el hacinamiento”. El subrayado es nuestro.

¹⁰² Principio XVII. “Medidas contra el hacinamiento”.

La actual infraestructura que presenta el penal de Lurigancho, no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad para albergar a personas privadas de libertad, debido al 390% de sobrepoblación, la falta de mantenimiento de sus instalaciones de internamiento y el colapso de los sistemas de energía eléctrica, agua y desagüe. En consecuencia, dicho penal -desde una perspectiva razonable- no es un lugar donde los internos procesados y condenados puedan emprender su rehabilitación.”¹⁰³

En ese caso concreto, la Defensoría del Pueblo recomendó al INPE “*la inmediata suspensión de ingreso de internos a dicho establecimiento penitenciario*”, en tanto el mismo no reúna condiciones mínimas de habitabilidad que asegure el respecto de los derechos fundamentales de toda persona allí recluida.

Sobre el particular, es importante señalar que el INPE en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* ha señalado que:

“La sobrepoblación ha afectado directamente la efectividad de los recursos humanos de la institución, debido a que impide realizar un servicio más cercano y detallado de cada interno. El bajo presupuesto también afecta la infraestructura, ya que no se ha podido incrementar espacios en los penales para los talleres de trabajo o salud, así como la construcción de pabellones que ofrezcan mejores condiciones de vida para los internos. Estos dos componentes afectan directamente el tratamiento y por tanto, la ulterior resocialización del interno”.

1.2. La Infraestructura Penitenciaria debe Facilitar la Consecución de los Fines de la Pena

La infraestructura de un establecimiento penal debe facilitar la resocialización del interno, pues sin perjuicio de los imprescindibles elementos de seguridad, tiene que tener áreas destinadas al tratamiento, como talleres de trabajo, aulas para educación, bibliotecas, áreas destinadas al deporte, etc.

¹⁰³ Segundo Informe Defensorial sobre condiciones de detención en el Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Común de Lurigancho (Octubre de 2002).

En esa misma línea, la infraestructura no debe impedir el sostenimiento de una fluida relación familiar, por cuanto constituye un elemento esencial en el proceso de resocialización. En la sentencia del Caso Challapalca, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la localización de un establecimiento penitenciario no debe impedir el sostenimiento de una fluida relación familiar, por constituir ésta, parte del tratamiento reeducador y resocializador. En virtud, de tal interpretación la administración penitenciaria debe facilitar el desarrollo de las visitas familiares, removiendo limitaciones u obstáculos que no sean razonables o proporcionados, como el uso injustificado de locutorios, revisiones personales inadecuadas, traslados inmotivados, etc¹⁰⁴.

1.3. La Infraestructura debe Permitir una Adecuada Separación de Internos

Conforme al CEP toda persona conducida a un establecimiento penitenciario debe ser clasificada y separada del resto de la población, en base a los criterios allí establecidos. La infraestructura penitenciaria juega un rol importante en la clasificación, pues su nivel de mantenimiento o de deterioro se traduce en una real o ficta segmentación según corresponda.

Sobre el particular, los *Principios y Buenas Prácticas* resaltan la importancia de realizar una real separación entre internos:

“Separación de categorías

Las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna.

En particular, se dispondrá la separación de mujeres y hombres; niños, niñas y adultos; jóvenes y adultos; personas adultas mayores; procesados y condenados;

¹⁰⁴

Sentencia del expediente N 1429-2002-HC-TC

*y personas privadas de libertad por razones civiles y por razones penales...*¹⁰⁵

1.4. Plan de acción

- Refaccionar la infraestructura de los actuales ambientes de detención, con la finalidad de hacer posible su utilización a su máxima capacidad;
- A mediano plazo, promover la construcción de nueva infraestructura¹⁰⁶ que permita reducir razonablemente el alto nivel de hacinamiento del penal. La nueva infraestructura deberá contar con una capacidad mínima de albergue de 2,000 personas, de manera que no sólo permita una reducción sustantiva del hacinamiento actual, sino que tenga la capacidad necesaria para cubrir el crecimiento sistemático de internos, así como destinar un área especial para la reclusión de mujeres privadas de libertad de origen chalaco.

Los recursos para la construcción de un nuevo establecimiento penitenciario pueden provenir de:

- El Gobierno Central;
- El Gobierno Regional del Callao;
- La empresa privada a través de la concesión del servicio penitenciario en cualquiera de sus modalidades.

Esta acción coincide con lo establecido en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* respecto la necesidad de “*coordinar la participación de los gobiernos locales y regionales, en la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios o la ampliación de los existentes*”.

¹⁰⁵ Principio XIX.

¹⁰⁶ En el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* se indica que en el periodo de enero 2008 a enero de 2011 se debería construir infraestructura para 8,000 nuevas plazas.

2. La Alimentación Penitenciaria

La alimentación es una de las prestaciones vitales que debe satisfacer la administración penitenciaria con los privados de libertad, pues al encontrarse en tal situación por mandato judicial, el Estado asume la obligación de atenderlos de manera adecuada. Se trata de una obligación absoluta y de obligatorio cumplimiento¹⁰⁷.

El CEP establece con precisión los alcances de este mandato: “*La Administración Penitenciaria proporciona al interno la alimentación preparada que cumpla con las normas dietéticas y de higiene establecidas por la autoridad de salud*”¹⁰⁸. Complementa esta afirmación el RCEP en su artículo 11° incisos 3 y 4.

De otro lado, las Reglas Mínimas señalan que “*Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas*”¹⁰⁹.

En el ámbito de protección de derechos humanos a nivel regional, se han realizado algunas precisiones importantes en cuanto el deber de prestar alimentos a los privados de libertad:

*“Las personas privadas de libertad tendrán derecho a recibir una alimentación que responda, en cantidad, calidad y condiciones de higiene, a una nutrición adecuada y suficiente, y tome en consideración las cuestiones culturales y religiosas de dichas personas, así como las necesidades o dietas especiales determinadas por criterios médicos. Dicha alimentación será brindada en horarios regulares, y su suspensión o limitación, como medida disciplinaria, deberá ser prohibida por la ley.”*¹¹⁰

Como se puede notar, el estándar establecido en el instrumento internacional antes invocado es mayor al contenido de las Reglas Mínimas, pues a los parámetros de “buena alimentación”, “adecuado nivel de

¹⁰⁷ COYLE, Andrew. *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. Londres, 2002. Pág. 46.

¹⁰⁸ Artículo 17° del CEP

¹⁰⁹ Regla N° 20.1

¹¹⁰ *Principios y Buenas Prácticas*, Principio XI. El subrayado es nuestro.

higiene” y *“adecuada nutrición”* se agregan otros aspectos relacionados con la alimentación, como la necesidad de velar por el respeto a los hábitos culturales y religiosos que posea el privado de libertad.

Estas últimas variables no deben ser desdeñadas como innecesarias, pues constituye una expresión del respeto a la libertad religiosa y cultural, que se debe garantizar en un Estado Constitucional de Derecho. De hecho, los alimentos representan un vehículo por medio del cual un grupo humano expresan sus tradiciones, y pueden constituir expresiones de fe, como en el caso de no ingerir carnes rojas en “viernes santo” por los creyentes cristianos o no consumir productos porcinos por los judíos.

Por ello, la administración penitenciaria está obligada a considerar tales aspectos, haciendo lo posible para compatibilizar con los intereses de los otros grupos de internos. En esta línea, guarda especial relevancia el caso de los internos extranjeros, quienes son tributarios de costumbres alimenticias distintas que en lo posible la administración debe considerar. También es el caso de internos que integran Comunidades Indígenas a quienes la Constitución reconoce su identidad étnica y cultural¹¹¹.

La necesidad de otorgar una adecuada alimentación a los privados de libertad que padecen de alguna enfermedad es también una exigencia derivada del deber de la administración penitenciaria de proteger la salud de quienes se encuentran a su cargo.

Por todo ello, constituye una obligación de la administración penitenciaria brindar una adecuada alimentación, en cuya preparación se debe garantizar la higiene y la distribución oportuna.

Es importante resaltar, que junto a los escasos recursos que usualmente se tiene asignado para la alimentación, la supervisión del proceso de distribución de alimentos es una obligación básica. Limitarse al control de los alimentos en el ámbito de la cocina del penal, supone ignorar -de buena o de mala fe-, las grandes dificultades que ello acarrea especialmente para la población penal más vulnerable. No es extraña

¹¹¹ Artículo 2° inciso 19° de la Constitución.

una distribución poco equitativa, o la exclusión de ese proceso a determinados internos, así como la sustracción o venta de los alimentos. Por ello, una tarea trascendente será diseñar un riguroso mecanismo de supervisión que incluya la recepción de alimentos crudos, el proceso de preparación, la conservación y la distribución de alimentos.

2.1. Provisión de Agua Potable

El acceso al servicio de agua potable guarda estrecha relación con el derecho a la alimentación dado que se considera parte fundamental de una nutrición sana¹¹². Al respecto los *Principios y Buenas Prácticas* señalan:

*“Agua potable
Toda persona privada de libertad tendrá acceso en todo momento a agua potable suficiente y adecuada para su consumo. Su suspensión o limitación, como medida disciplinaria, deberá ser prohibida por la ley”*

Por ello, la administración debe asegurar una continua provisión de agua para el consumo de los privados de libertad, que debe guardar estándares similares a los previstos para la comunidad donde se encuentra ubicado el establecimiento penitenciario¹¹³. Es decir, no limitarse a lo proporcionado junto a los alimentos, sino a garantizar una dotación de agua adicional para el consumo personal.

2.2. Provisión de Alimentos a través de la Visita

Los internos complementan su dieta alimenticia con los proveídos por sus familiares o amigos, por ello, su acceso al penal debe suponer un mecanismo desprovisto de barreras que puedan desalentar ese aporte vital, pues a muchos internos les permite completar su dieta diaria.

Sin embargo, el ingreso de alimentos al penal por parte de los familiares, genera en ocasiones un conflicto con el personal de seguridad por el uso

¹¹² Relator Especial Sobre el Derecho a la Alimentación. *El derecho a la alimentación*. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/CN.4/2006/44. 16 de marzo de 2006

¹¹³ Las Reglas Mininas señalan que “*Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite*”.

de mecanismos físicos en el sistema de control (introducir cucharas, tenedores o alambres de dudosa higiene). Sin bien, el ingreso de alimentos puede disfrazar también el tráfico de objetos prohibidos, razón por la cual, es importante guardar el equilibrio necesario para ponderar las necesidades de control y la no incomodidad del visitante. Facilitar el suministro de alimentos por parte de los familiares, y el empleo de un procedimiento adecuado de revisión, será siempre un reto de la administración penitenciaria.

2.3 Funcionamiento del Sistema de Provisión de Alimentos

El modelo actual se desarrolla bajo el procedimiento de “concesión” el cual según el Informe Defensorial N° 113¹¹⁴ presenta las siguientes características:

- *Se entiende el sistema de concesión como un mecanismo de adquisición de servicios por medio de licitación pública abierta.*
- *De acuerdo a las bases del concurso la alimentación debe entregarse preparada a los internos, excluyéndose toda forma de entrega de alimentos crudos.*
- *La buena pro se otorga a la empresa que haya presentado la mejor propuesta técnica y económica entre las postoras.*
- *El procedimiento de licitación se encuentra regulado en su totalidad por las normas vigentes para estos tipos de procesos de adquisición pública.*
- *La relación entre la empresa proveedora y el Instituto Nacional Penitenciario debe ceñirse estrictamente a los parámetros delimitados en las bases de licitación elaboradas por este último organismo.”*

Como lo señala el propio informe el sistema de concesiones presenta los siguientes problemas:

- *Desconocimiento del funcionamiento de esta institución por parte del propio personal penitenciario y de los privados de libertad.*

¹¹⁴ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Supervisión del Sistema Penitenciario 2006. Informe Defensorial 113. Lima, 2006.

- *Reticencia por parte de los concesionarios a dialogar con la población interna y de aceptar de su parte algún tipo de supervisión.*
- *Deficiente elaboración de las bases del concurso pues se consignaron criterios técnicos errados en las mismas, como el calcular el aporte calorífico de la ración alimenticia en base a un monto de S/. 3.50 nuevos soles, siendo el correspondiente ascendente solo S/. 2.80, ello por la porque la diferencia (0.70) corresponde en porcentaje a la utilidad del concesionario, el uso de combustible, uso de electricidad, etc.*
- *Ausencia de postores, en especial para la concesión del servicio en establecimientos penitenciarios de pequeña población y de lugares alejados.*
- *Inadecuados controles de supervisión de la cantidad y calidad de los alimentos brindados.*
- *Declaratorias constantes de emergencia por desabastecimiento inminente” y de “situación de emergencia”, ante la ausencia de ganadores de una licitación.*
- *Niveles de control insuficientes para el sistema de concesión.*
- *Denuncias constantes de mal manejo del sistema de alimentos por parte de los concesionarios debido al otorgamiento de raciones alimenticias inadecuadas en calidad y cantidad.*
- *Alimentos preparados en deficientes condiciones de higiene (cocinas al interior de algunos establecimientos penitenciarios en mal estado).*

Por todo lo anteriormente expuesto, es importante evaluar el sistema de contratación del servicio de alimentos a fin de optimizar los escasos recursos que se han asignado para este vital servicio¹¹⁵.

¹¹⁵ Se ha ensayado también el modelo de Licitación de alimentos denominado “Subasta Inversa”, que es un procedimiento mediante el cual las entidades estatales adquieren bienes comunes a través de un mecanismo en el cual sólo se califica el precio que ofrecen los participantes, quienes tienen escasas posibilidades para apelar. Este sistema que se utilizó en los últimos dos años, generó severas distorsiones en el suministro de alimentos por parte de los proveedores, quienes al postular con cantidades exiguas para ganar el proceso, se vieron obligados a brindar alimentación de mala calidad.

2.4. Plan de Acción

- El Área de Administración del establecimiento penal deberá elaborar y aprobar un protocolo de actuación que establezca con claridad, mecanismos de control de todo el proceso de prestación del servicio de alimentos, incidiendo en los siguientes aspectos: Primero, el control de la cantidad y calidad de los alimentos crudos y secos que el proveedor ingresa al penal; Segundo, la supervisión del proceso de preparación de los alimentos; Tercero, la supervisión del proceso de distribución de los alimentos; Cuarto, los niveles de higiene en quienes intervienen en la preparación de alimentos; Quinto, los procesos de limpieza y mantenimiento general de la cocina, almacén de alimentos secos y frescos, así como del sistema de refrigeración.
- Garantizar el suministro de una dotación de agua hervida para el consumo de los internos, sin perjuicio del que se brinda con las raciones ordinarias de alimentos;
- Asegurar la participación de los privados de libertad en la formulación del menú, así como de su difusión para su oportuno conocimiento;
- Se brinde a los internos la dieta alimenticia que corresponda, previa prescripción médica;
- Asegurar que los procedimientos de revisión de alimentos que ingresan del exterior, se realicen con los cuidados sanitarios necesarios a fin de evitar su contaminación;
- Garantizar que los internos y personal civil que participan en la preparación de los alimentos, tengan un certificado de buena salud, y lo hagan con el vestuario correspondiente (botas, mandil, guantes y malla para el cabello);
- Reparar el sistema de refrigeración para la conservación de alimentos que funciona de manera parcial;

- Dotar de los utensilios necesarios para una adecuada y oportuna preparación de los alimentos.

3. Derecho a la Salud

Como se ha mencionado anteriormente, el servicio de salud del penal cuenta con un equipo de profesionales compuesto por 5 médicos, una licenciada en enfermería, 3 técnicos y 6 auxiliares en enfermería. Tiene infraestructura en buen estado, por la remodelación, ampliación y equipamiento que se efectuó en el marco del proyecto del Fondo Mundial el 2005. Sin embargo, hay escasez de insumos y medicamentos, así como limitadas medidas de bioseguridad, que exponen la salud de los internos y de los servidores penitenciarios.

Es importante señalar que toda persona, incluso la privada de libertad, tiene derecho a la salud. De acuerdo al Tribunal Constitucional tal derecho está reconocido en el artículo 7° de la Constitución, que se expresa en la facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, física y psíquica; y, de restituirlo ante una situación de perturbación. Se trata entonces de uno de los derechos constitucionales de mayor importancia, pues está vinculado a otros derechos considerados fundamentales, como el derecho a la vida¹¹⁶, integridad física y el principio de dignidad¹¹⁷.

Lamentablemente el derecho a la salud de las personas privadas de libertad es uno de los más afectados por los sistemas penitenciarios, no

¹¹⁶ “14. Si bien el derecho a la salud no está contenido en el capítulo de derechos fundamentales, su inescindible conexión con el derecho a la vida (art. 2°), a la integridad (art. 2°) y el principio de dignidad (art. 1° y 3°), lo configuran como un derecho fundamental indiscutible, pues, constituye “condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo” (art. I, Título Preliminar de la Ley N.º 26842, General de Salud). Por ello, deviene en condición necesaria del propio ejercicio del derecho a la vida y, en particular, a la vida digna. De otra parte, siempre que el derecho a la integridad resulte lesionado o amenazado, lo estará también el derecho a la salud, en alguna medida. Sin embargo, son también posibles supuestos en que se afecte de manera directa y grave el mínimo vital necesario para el desempeño físico y social en condiciones normales. La salud resulta un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que incide en mayor o menor medida en la vida del individuo, dependiendo de sus condiciones de adaptación. Teniendo como base esta apreciación gradual de la salud, la protección del derecho a la salud importa la tutela de un mínimo vital, fuera del cual el deterioro orgánico impide una vida normal o un grave deterioro de ésta”. Sentencia del expediente N° 1429-2002-HC/TC, fundamento 14. También pueden revisarse los fundamentos 12 y 15.

¹¹⁷ Sentencia del expediente N° 1429-2002-HC/TC, fundamentos 12 y 15.

sólo en el caso peruano¹¹⁸, sino en otros países de la región¹¹⁹. En tal sentido es necesario tener claro las consideraciones y disposiciones sobre la materia aplicables al caso peruano.

3.1. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Materia de Salud Penitenciaria

La importancia de este derecho para las personas privadas de libertad ha sido establecida por el Tribunal Constitucional, el cual lo considera como un derecho fundamental, a pesar de no estar incluido en la relación que establece como tal la Constitución¹²⁰. Se trata de una innovación a la concepción que se ha tenido regularmente sobre el derecho a la salud, especialmente en lo que concierne a las personas privadas de libertad, respecto a los cuales el Tribunal ha sido claro en indicar que:

- Al igual que otros, el derecho a la salud no se encuentra suspendido o restringido por la privación de la libertad;
- En tanto derecho constitucional, la salud de las personas privadas de libertad es una facultad vinculante al Estado;
- Dichas personas tienen un derecho constitucional a la salud similar a cualquier persona, pero a diferencia de las personas en libertad¹²¹, es el Estado quien asume la responsabilidad por la salud de los

¹¹⁸ Los Informes Defensoriales sobre la realidad penitenciaria evidencian el incremento de la crisis penitenciario en los últimos 10 años. Al respecto puede revisarse:

- DEFENSORIA DEL PUEBLO. *Informe de supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad - 1997*. Serie Informes Defensoriales. Informe Defensorial N° 11. Defensoría del Pueblo. Lima, 1998.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. *Derechos Humanos y sistema penitenciario. Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1998 - 2000*. Serie Informes Defensoriales. Informe Defensorial N° 29. Defensoría del Pueblo. Lima, 2000.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. *Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 2006*. Serie Informes Defensoriales. Informe Defensorial N° 113. Defensoría del Pueblo. Lima, 2007.
- ¹¹⁹ Como se puede observar en los informes sobre 18 países de Ibero América contenidos en una reciente publicación. FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN. *V Informe Sistema Penitenciario*. Trama Editorial, Madrid, 2007.

¹²⁰ Un desarrollo más detallado de la jurisprudencia del Tribunal respecto a los derechos de las personas privadas de libertad puede revisarse en: FRANCIA SÁNCHEZ, Luis Enrique “*El Tribunal Constitucional y el sistema penitenciario: La jurisprudencia constitucional en relación a los derechos de las personas privadas de libertad*”. En: *La ejecución de la pena privativa de libertad. Análisis y perspectivas para una reforma penitenciaria*. Defensoría del Pueblo, Lima, 2004. Páginas 109 a 144.

¹²¹ Este principio de igualdad entre el tratamiento de salud brindado a los internos y las personas en libertad es reiterado en diversos textos referidos, como por ejemplo: COYLE, Andrew. Op. Cit. p. 49.

internos, existiendo un deber de no exponerlos a situaciones que pudieran comprometer o afectar su salud¹²²;

- El INPE, como encargado de la administración del sistema penitenciario, es responsable de todo acto que ponga en riesgo la salud de los internos, debiendo proporcionar una adecuada y oportuna atención médica¹²³. Dicho deber de protección y garantía del Estado¹²⁴ se debe a que al privarse de libertad a una persona, por una orden judicial válida, se le incapacita para hacerse valer dicho derecho por sus propios medios.

3.2. La Legislación Nacional y el Derecho a la Salud

La legislación nacional en materia penitenciaria dispone la necesaria existencia de un servicio de salud al interior de todo establecimiento penitenciario, a la cual accede el interno desde el primer momento en que ingresa, mediante el examen médico (Artículo 6° del CEP y 42° del RCEP) que debe realizarse para verificar las condiciones en las cuales ingresa al establecimiento penitenciario.

Asimismo, se establece el derecho de todo interno a mantener o recuperar su bienestar físico y mental (Artículo 76° del CEP y 11.1 del RCEP) indicador que el derecho a la salud se concibe de manera integral.

Teniendo en consideración las limitaciones que podría tener un servicio de salud penitenciario, se posibilita que el interno se afilie a un seguro médico público o privado y, consecuentemente ser asistido en los centros asistenciales que correspondan a dicho seguro. En el mismo sentido, el interno (sus familiares, su abogado o cualquier persona que designe el interno), puede solicitar al director del establecimiento penal, que médicos particulares realicen el tratamiento, cuyo costo será asumido por el interno. En este caso, el médico del penal deberá ser informado de esta decisión.

¹²² Sentencia del expediente N° 1429-2002-HC/TC, fundamento 15.

¹²³ Sentencia del expediente N° 1429-2002-HC/TC, fundamento 15 y parte resolutive. Los mismos argumentos fueron utilizados por el Tribunal en la sentencia del expediente N° 2705-2002-HC/TC.

¹²⁴ El citado deber de garante se encuentra expresamente señalado en el artículo 26° del Código de Conducta.

La necesidad del consentimiento informado,¹²⁵ establecido en la Ley General de Salud, es también recogida en el RCEP. Así, en caso el tratamiento implique un grave riesgo para la vida, integridad física o psíquica, el interno deberá prestar un consentimiento escrito. Si no estuviera en condiciones de hacerlo, la autorización será otorgada por un familiar directo o en su defecto por el director del establecimiento.

En caso se requiera el traslado de un interno a un centro hospitalario, el personal de salud debe comunicarlo al Director, quien deberá disponer, previa opinión de una junta médica, la conducción del interno. Los gastos de la atención externa deben ser asumidos por la administración penitenciaria, como ocurre usualmente en la actualidad.

Finalmente, con propósito de realizar acciones preventivas, el personal de salud debe realizar visitas semanales al interior del penal, a fin de verificar las condiciones de higiene ambiental y alimentaría existente, así como del saneamiento. Asimismo, la administración penitenciaria debe implementar sistemas de vigilancia epidemiológica para conocer las enfermedades prevalentes en la población penitenciaria, así como los grupos de mayor riesgo. Para ello se requiere cumplir con los programas nacionales establecidos por el Ministerio de Salud.

El servicio psicológico, en el contexto de salud mental es también importante. La legislación nacional establece que la asistencia psicológica debe desarrollar acciones de observación, diagnóstico y tratamiento del interno. No obstante es notable la ausencia de lineamientos y acciones que apoyen la salud mental de los internos.

3.3. La Salud Penitenciaria en la Legislación Internacional

Nuestra legislación interna asume los conceptos del marco jurídico internacional; sin embargo, resulta ilustrativo resaltar algunos aspectos de esta última:

- El servicio médico debe comprender un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y el tratamiento de los casos de enfermedades mentales (Regla Mínima 22.1 y Principio X);

¹²⁵

Es decir que debe recibir la información necesaria para poder analizar y tomar su decisión adecuadamente.

- Derecho del interno de poder utilizar los servicios de un dentista calificado (Regla Mínima 22.3 y Principio X);
- Derecho del interno a recibir medicamentos por la administración penitenciaria (Principio X);
- Obligación del médico de presentar un informe al director cuando considere que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación del internamiento (Regla 25.2). Esta información debe ser remitida por al juez en caso se trate de un procesado.
- La necesidad de medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de los grupos vulnerables o de alto riesgo (personas adultas mayores, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH-SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal);
- En el caso de las enfermedades transmisibles (VIH, TB, entre otras) se debe de respetar la integridad y dignidad del interno; informar sobre estas enfermedades a los internos y al personal penitenciarios (los riesgos reales de infección y cómo evitarlos); y, adoptar tomar medidas para reducir los riesgos, como el proporcionar preservativos

Finalmente las Reglas Mínimas señalan tres casos que debe considerar el servicio médico:

- Los suicidios o autolesiones originados por problemas mentales, sociales o culturales, para lo cual se ha de coordinar las medidas identificar a los internos que tengan dicho riesgo y coordinar con el personal de salud mental a fin de tomar medidas preventivas;
- Programas de tratamiento de drogadictos; y,
- Cuidado de enfermos mentales y presos desequilibrados

3.4. Contenido Mínimo del Servicio de Salud Penitenciario

Puede afirmarse que la administración penitenciaria debe proporcionar, en materia de salud, como mínimo lo siguiente:

- Un examen médico inicial practicado al momento del ingreso al penal. Ello permite identificar enfermedades previas y disponer el tratamiento adecuado, prestar apoyo a personas con síndrome de abstinencia de drogas, identificar alguna lesión ocurrida durante la detención o investigación preliminar, así como evaluar el estado mental del interno.
- Consultas médicas periódicas y acceso a tratamientos especializados;
- Mecanismos de atención médica de urgencia en centros públicos de salud;
- Dotación adecuada de medicamentos;
- Instalaciones necesarias para atención primaria de salud;
- Atención preferente a internos de grupos vulnerables;
- Diseño y ejecución periódica de programas y campañas de salud preventivas en concordancia con el sistema de salud pública;
- Trato digno y adecuado.

3.5. La Salud Penitenciaria un Tema de Salud Pública

Tradicionalmente se ha considerado que el problema de la salud penitenciaria era de interés sólo de los internos y de la administración penitenciaria. Por ello, se ha negado recursos o se ha limitado acciones

porque se estimaba que sólo beneficiaba a quienes habían hecho daño a la sociedad o porque los siempre escasos recursos debían destinarse a las personas en libertad de menores recursos.

Sin embargo, un mejor conocimiento de la realidad penitenciaria, permite afirmar que tal visión es limitada y equivocada. Si bien la salud penitenciaria es de interés de los privados de libertad, de los trabajadores y de las autoridades penitenciarias, su impacto en la salud pública no debe ser un aspecto a desdeñar. Todo lo contrario, hoy se afirma con la más absoluta convicción, que para mejorar la salud pública, es imprescindible atender la salud penitenciaria. Veamos:

- Cada semana, miles de personas, varones, mujeres y niños ingresan a un establecimiento penitenciario en calidad de visitantes de los privados de libertad. Todos ellos son recibidos por los internos en los patios del penal o en sus celdas, lugar donde permanecen muchas horas en contacto permanente con otros internos y con el medio ambiente.
- Los adultos visitantes, varones y mujeres, mantienen relaciones sexuales con los internos generalmente sin protección y en condiciones precarias de salubridad. Además, la prostitución femenina y masculina en un establecimiento penal no es ajena a su realidad.
- Los menores de edad, igualmente socializan con los internos, están en contacto físico con el ambiente y regularmente consumen alimentos.
- Concluida la visita, las personas regresan a su hogar y entran en contacto directo con sus familiares, amigos y contexto social, a quienes potencialmente podrían transmitir alguna enfermedad contraída en el interior del establecimiento penal. Ellos a su vez, reproducir el proceso a su entorno social, y así sucesivamente, generar una cadena de contagio. Los efectos en la salud pública de esta “población puente” nunca ha sido materia de evaluación.

- Si se toma en consideración las altas de tasas de prevalencia que existe en los penales, en enfermedades como la TBC y VIH/SIDA, es evidente que la cadena de contagio plantea un problema de salud pública.
- El personal penitenciario integra también la “población puente”, pues a diario tiene contacto directo con los internos, y ellos con sus familiares y contexto social al final de su jornada laboral.
- Los internos no permanecen eternamente en prisión. En algún momento logran su libertad y si se han contagiado con alguna enfermedad, continuaran reproduciendo sus efectos;
- Además, existe una fauna, especialmente de roedores e insectos, que por obvias razones no permanecen en el perímetro de los penales, sino que invaden a la población cercana.

Siendo tal la situación de la salud penitenciaria, es imprescindible entonces asumir dos criterios básicos en esta materia:

- Toda acción que se implemente a favor de la salud penitenciaria, abonará en la salud pública; y,
- La salud penitenciaria por su enorme impacto en la salud pública, no sólo debe ser curativa, sino especialmente preventiva.

3.6. Plan de Acción

- Encargar la dirección del área de salud del penal a un médico especialista en gestión hospitalaria;
- Implementar un procedimiento que permita una evaluación semestral a los privados de libertad;
- Incrementar el personal de salud;

- Implementar un área de psiquiatría en penal que brinde apoyo profesional a los internos que lo requieran;
- Apoyar y fortalecer los programas de salud relacionados con la TBC y VIH/SIDA, cuyo sistema de atención debe ser mejor coordinado con los programas regionales y nacionales de TBC y VIH-SIDA, entre otras;
- Vincular la atención que brinda el Área de Salud del penal a las políticas públicas que se implementan desde el Ministerio de Salud¹²⁶;
- En Coordinación con el Ministerio de Salud promover la incorporación de los internos al Servicio Integral de Salud;
- Incrementar la dotación de medicamentos;
- Revisar los procedimientos de suministro, almacenamiento, distribución y control de medicamentos, de manera que se introduzca mecanismos eficientes de distribución y administración;
- Estimular la participación de los internos y sus organizaciones comunitarias a fin de incrementar la capacidad de atención del Área de Salud a través de la captación y promoción de los delegados de salud de los pabellones y los denominados promotores o monitores de salud, asignándoles funciones en la implementación de programas de salud y en las acciones de prevención. El ejercicio de las funciones de delegado o promotor, debe ser considerado como trabajo ad-honorem, computables para fines de redención de la pena;
- Promover, a través del Área de Salud, campañas de atención médica y vacunación de los internos;
- Establecer que el responsable del Área de Salud, tiene competencia para supervisar:

¹²⁶ El documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* señala como política prioritaria: “Establecer un sistema de coordinación entre el INPE y el Ministerio de Salud, buscando mejorar la calidad del servicio de salud y su accesibilidad por parte de los internos.”

- El proceso de preparación de alimentos y nivel de higiene de la cocina;
- El medio ambiente, hábitat y saneamiento del penal;
- Nivel de higiene de todas las áreas del penal.
- La coordinación necesaria con el Área de Seguridad del penal para la presencia del personal de seguridad encargado del traslado de internos a los centros de salud.
- Dotar de una ambulancia que facilite el traslado de internos a las atenciones médicas especializadas en los hospitales públicos o clínicas particulares;
- Asignar recursos al servicio social del penal a fin facilitar la búsqueda de citas en los centros de salud de atención externa;
- Crear un Programa de Drogodependientes que permita la recuperación de internos consumidores de estupefacientes;
- Establecer programas de salud específicos a favor de los internos de la tercera edad y de personas vinculadas a delitos sexuales;
- Supervisar la calidad de atención que el personal médico, enfermeros y técnicos de enfermería brindan a los internos en el proceso de atención médica.

4. Derecho a la Salubridad y a un Ambiente Sano

El artículo 139° inciso 21° de la Constitución reconoce el derecho de toda persona privada de libertad a ocupar un ambiente adecuado de reclusión, derecho que se relaciona directamente con el debido respeto a la dignidad de la persona, el cual no puede ser limitado por acción alguna del Estado.

De manera general, como derecho aplicable a todo ciudadano, el artículo 2° inciso 22° establece como un derecho fundamental el de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Asimismo, se considera la necesidad que todo ciudadano pueda gozar del derecho aun “*medio ambiente sano*”. El medio ambiente contiene dos aspectos importantes: el natural (y sus transformaciones) y el artificial (y sus interacciones con la sociedad). El medio ambiente es entonces el sistema constituido por elementos naturales, artificiales y sus interrelaciones, en constante cambio, que condiciona la existencia o desarrollo de la vida.

El medio ambiente sano es aquel que ofrece las condiciones apropiadas para la existencia o el desarrollo de la vida, incluyendo un nivel de vida adecuado. Para garantizar ese derecho en un establecimiento penitenciario se debe considerar la salud, alimentación, ambientes de internamiento, entre otros factores, los cuales sirven para prevenir la enfermedad y permite prolongar la vida, pero al mismo tiempo permiten una calidad de vida adecuada a la dignidad de la persona.

Si bien el derecho a un medio ambiente sano es de naturaleza colectiva, se vincula con derechos fundamentales individuales, como los de vida, salud, o integridad física¹²⁷. Para ello se desarrollan temas como los de biosanidad y bioseguridad.

La bioseguridad es concebida como el conjunto de medidas que permite lograr que la vida de las personas tenga una calidad tal que se encuentre libre de daño, riesgo o peligro. Se busca así minimizar el riesgo biológico para el personal penitenciario y los internos, pero también debe recordarse que un medio ambiente sano ayuda en gran medida a garantizar la salud mental de las personas, la limpieza y el orden (entre otros factores) sirven de estímulo para una mejora en la conducta e incluso en la disciplina.

Estas medidas adquieren especial importancia en ambientes como los establecimientos penitenciarios, donde regularmente todas las personas que en ellos se encuentran –trabajadores e internos- habitan ambientes reducidos y hacinados, con niveles de limpieza no óptimos por la densidad poblacional o por las limitaciones del servicio de agua potable, que terminan afectando las condiciones de vida de todos, incluido las persona que residen en los alrededores del penal.

¹²⁷

Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, expediente T-244-98.

Si bien mejorar los niveles de salubridad en un penal puede generalmente implicar una mayor labor del personal penitenciario, de los internos, así como destinar mayores recursos materiales, es importante considerar también el diseño o revisión de los procesos de limpieza y mantenimiento del penal. Por ello, sin perjuicio de la asignación de mayores medios para este propósito, es importante superar la percepción que en una prisión es “natural” o “normal” las condiciones inadecuadas de salubridad.

En primer término, esta actitud es importante en el servidor penitenciario, quien no debería permitir que el pabellón o área del penal asignado a su custodia, presente problema de salubridad o de medio ambiente; en segundo lugar, el interno debe asumir, que proteger su medio ambiente evitando conducta o actitudes que la afecten, beneficiará su salud y de la sus ocasionales compañeros de reclusión.

Este proceso de cambio de mentalidad demanda acciones educativas tanto al personal penitenciario como a los internos, así como una debida regulación de todos los procesos que puedan afectar la salubridad y medio del penal.

4.1. Su Regulación en la Legislación Nacional

Respecto a este tema el CEP tiene un desarrollo limitado, pero su Reglamento, realiza importantes precisiones en su artículo 130° y 131°, así:

- La obligación de la administración penitenciaria de contar con sistemas de vigilancia epidemiológica que le permitan conocer las enfermedades prevalentes en la población penitenciaria y los grupos de mayor riesgo; y,
- El deber del Área de Salud de evaluar las acciones de desinfección, fumigación y desratización.

4.2. Su Regulación en la Legislación Internacional

Las Reglas Mínimas señalan la conveniencia que el Área de Salud debe conocer la situación de salud de los internos e informar a la Dirección del penal los puntos críticos para la situación de sanidad y salud del penal, así como recomendar las medias relacionadas con este aspecto y la higiene.

De otro lado, la Regla Mínima 10 se centra en aspectos relacionados con la situación del interno, estableciendo la necesidad de ambientes de reclusión que satisfagan las exigencias de la higiene, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación.

Sin duda, la cantidad de espacio disponible para cada el interno y el acceso a la luz natural y al aire libre tienen un impacto significativo en la propagación de enfermedades infecciosas y sobre la salud mental de los reclusos, y que la realidad penitenciaria es la de un hacinamiento crítico, se requieren de medidas adecuadas para garantizar:

- Adecuada ventilación natural de ambientes de reclusión y de trabajo (Regla Mínima 11 y Principio XII).
- Instalaciones sanitarias adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente (Regla Mínima 12). Estas instalaciones deben garantizar la privacidad y dignidad (Principio XII).

En materia de salud ambiental en una prisión, un aspecto importante es sin duda la higiene de los sanitarios, que deberían tener un flujo de agua para limpiarlos de manera frecuente¹²⁸. La Reglas Mínima 12 al establecer que las instalaciones sanitarias deben ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente, conlleva obligaciones adicionales para la administración penitenciaria:

¹²⁸ Las instalaciones de baño y de ducha para el aseo personal frecuente, deben ser mantenidos al menos una vez a la semana en climas templados (Regla Mínima 13 y Principio XII). Ídem: 65 – 66.

- Funcionamiento adecuado de los sistemas de alcantarillado y desagüe.
- Sistema adecuado para la disposición de residuos sólidos, excretas y otros productos que se desechen del penal.

Igualmente, el aseo personal, para lo cual requiere agua y artículos de aseo (Reglas Mínimas 15 y 16); Los ambientes que frecuentan los internos requieren ser mantenidos en debido estado y limpios (Regla 14), siendo un deber del interno mantener su celda limpia, y deber de la administración penitenciaria proporcionar los implementos para ello (jabón, escobas, etc.).

La capacidad del interno de mantener su higiene personal permite consolidar su autoestima, debiendo proporcionársele implementos para dicha limpieza: agua, jabón, cepillos de dientes, pasta de dientes y toallas, especialmente para los internos que no tiene recursos para acceder a ello (El interno debe tener ropa limpia, para lo cual se debe lavar continuamente para mantener la higiene -Reglas Mínimas 17 y 18).

4.3. Plan de Acción

- La Administración del Establecimiento Penal, con la participación del Director del Penal y responsable del Área de Salud, deberán aprobar un Protocolo sobre el Manejo y Tratamiento de la Basura, que incluya los siguientes aspectos mínimos:
 - Limpieza de ambientes de reclusión y áreas de administración;
 - Pautas para el almacenamiento y deshecho de residuos sólidos y líquidos en los pabellones;
 - Horarios rígidos para el recojo o sacado de los desechos de los pabellones, y del penal hacia el exterior;
 - Criterios de selección primaria de la basura a fin de permitir la separación de papeles, plásticos y vidrio en el interior de los

pabellones, cuya venta podría ser destinada a la ejecución de actividades en el pabellón ganador por observar con mayor rigor en el cumplimiento del citado protocolo;

- Sin perjuicio de las obligaciones del Administrador del penal, recordar que es responsabilidad del área de Salud, la supervisión del cumplimiento de los programas de biosanidad.
- Programar y ejecutar cuando menos dos campañas de desratización y fumigación al año.
- Formular un proyecto de ampliación de la capacidad de abastecimiento, almacenamiento y distribución de agua potable, que guarde relación con la demanda real del servicio en razón al incremento de la población penal;
- Disponer la reparación inmediata de baños, duchas y caños de abastecimiento de agua potable, a fin de evitar las fugas de agua y ampliar el horario de suministro del servicio;

5. Régimen Disciplinario

De acuerdo al CEP, el régimen disciplinario tiene por objeto la preservación de la convivencia pacífica entre internos y el mantenimiento del orden en el penal. Aunque por principio, el régimen disciplinario debe tender hacia la autodisciplina de la persona privada de libertad, no existen actualmente mecanismos ni prácticas institucionalizadas que permitan alcanzar esta meta, pues, se han priorizado los medios sancionadores como único medio para preservar la disciplina en cárceles¹²⁹.

La potestad sancionadora de la administración penitenciaria encontraría fundamento en la “relación de sujeción especial que vincula al interno con la administración penitenciaria”, vinculación que sin embargo, no desconoce a la persona interna como sujeto de derechos

¹²⁹ CASTILLO TORRES, Percy Cecilio. *Debido Proceso y Aplicación de Sanciones Disciplinarias en Establecimientos Penitenciarios*. En; “Comentarios al Reglamento del Código de Ejecución Penal”. Defensoría del Pueblo: Lima, 2003.

fundamentales¹³⁰. El fin último de esta atribución se encontraría en la necesidad de mantener la convivencia pacífica y corregir las conductas que no respeten esta meta.

5.1. Características del Régimen Disciplinario

• Principio de Legalidad

El CEP, consagra estrictamente el Principio de Legalidad en la aplicación de sanciones; sin embargo, en la descripción de las conductas que constituyen faltas -graves o leves- (tipicidad en el ámbito penal sustantivo) se recurre a elementos que contradicen abiertamente este principio al utilizarse conceptos como “actos contrarios a la moral” o “cualquier otro acto similar previsto en el reglamento”. En esta materia, es controversial sancionar aspectos vinculados a la ética, como la negativa a consumir alimentos¹³¹ o la participación en actos de protesta cuando estos se encuentran plenamente justificados.

• Garantías de procedimiento

La regulación del procedimiento sancionatorio está prevista en el RCEP.

• Judicialización de la sanciones

Las medidas disciplinarias no pueden ser recurridas directamente ante órgano jurisdiccional, por no existir el denominado juez de ejecución penal; sin embargo, ello no es impedimento para que en vía constitucional se cuestione la legalidad de una sanción que contravenga las garantías del debido proceso o el principio de legalidad. El Tribunal Constitucional en breve tiempo ha intervenido en cuestiones penitenciarias de manera directa a través

¹³⁰ LONA MARTÍNEZ, Cristina. *Jurisprudencia Constitucional Penitenciaria en España*, p.12.

¹³¹ Es conocido el caso de los presos “GRAPO”, quienes sostuvieron una prolongada huelga de hambre recibiendo, contra su voluntad, alimentación forzosa de la administración penitenciaria española que actuó amparada por un fallo de su Tribunal Constitucional. Comentando este suceso, Manuel Atienza refiere que en su concepto, los jueces no debieron autorizar la alimentación forzada a los huelguistas, aun cuando éstos hayan perdido la conciencia, pues ello resulta un menoscabo de su dignidad, elemento fundante de los derechos humanos. ATIENZA, Manuel. *Tras la Justicia*. Editorial Ariel, Barcelona 1997. Págs. 88-144.

del *Hábeas Corpus reparador*, también denominado *correctivo*¹³², por ello no es impensable su intervención en este caso.

5.2. Sanciones que Pueden Aplicarse

De acuerdo al CEP y el RCEP, el Consejo Técnico Penitenciario puede imponer diferentes sanciones según se trate de una falta grave o leve. El artículo 76° del RCEP, establece que en el caso de faltas disciplinarias graves, se puede imponer las siguientes sanciones:

- Prohibición de participar en actos recreativos organizados o supervisados por la administración penitenciaria de 16 a 30 días;
- Limitación de comunicaciones con el exterior de 16 a 30 días, sin perjuicio del derecho de defensa; y,
- Aislamiento hasta por 30 días cuando la falta revele agresividad o violencia que altere la normal convivencia del establecimiento penitenciario.

Cabe indicar que las dos primeras sanciones pueden aplicarse de manera simultánea.

Por su parte, el artículo 77° del mismo cuerpo normativo, precisa que las sanciones susceptibles de ser impuestas en caso de Faltas “disciplinarias leves son:

- Amonestación por escrito;
- Prohibición de participar en actos recreativos organizados o supervisados por la administración penitenciaria hasta por un máximo de 15 días;

¹³² El Tribunal Constitucional define a este tipo de Hábeas Corpus como aquel que es utilizado “cuando se producen actos de agravamiento ilegal o arbitrario respecto a las formas o condiciones en que se cumplen las penas privativas de la libertad. Por ende, su fin es resguardar a la persona de tratamientos carentes de razonabilidad y proporcionalidad, cuando se ha determinado cumplir un mandato de detención o de pena”. En estos casos procedería un Hábeas Corpus “correctivos”. LANDA ARROYO, Cesar. *Tribunal Constitucional y Estado de Democrático*. 2da edición Palestra editores. Lima, 2003. p. 192.

- Limitar las comunicaciones con el exterior hasta por un máximo de 15 días, sin perjuicio del derecho de defensa; y,
- Privación de permisos de salida hasta un máximo de 60 días.

5.3. Garantías del Proceso Disciplinario:

En materia de proceso disciplinario, la regulación contenida en el RCEP es adecuada en cuanto las garantías que las regulan. Así, los artículos 71° al 96° se refieren a las siguientes garantías:

- **Derecho de defensa**

La administración debe de informar por escrito la acusación formulada contra el interno, y en el caso que éste fuera analfabeto, debe hacerse, además, verbalmente.

El interno se encuentra facultado para ejercer su defensa por medio de un abogado o persona de su confianza (incluso podría ser otro interno). Concluida la instrucción, el Consejo Técnico Penitenciario realizara una audiencia donde se evaluarán las pruebas y las distintas versiones obtenidas. Para garantizar la imparcialidad, están impedidos de conformar el Consejo el instructor y la persona afectada por la falta. Tras la audiencia, el Consejo Técnico tiene 3 días para emitir una resolución que debe señalar la sanción disciplinaria, la resolución debe ser leída en una audiencia, ante el interno y su defensor.

- **Derecho a probar**

El procesado tiene la posibilidad de formular descargos y cuenta con 5 días para presentar sus alegatos de defensa.

- **Imparcialidad**

La investigación corre a cargo de un instructor, responsabilidad que puede recaer en el jefe de seguridad del penal o en el funcionario que el Director designe debiendo desarrollarse en un máximo de 15

días. A fin de garantizar un mínimo de imparcialidad el funcionario afectado por la comisión de una falta no podrá hacerse cargo de la instrucción disciplinaria.

- **Presunción de inocencia**

El procedimiento se inicia a petición de la administración penitenciaria o por denuncia del agraviado. En caso de flagrancia, tratándose de faltas graves que afecten la integridad personal o la seguridad del penal, el Consejo Técnico Penitenciario puede ordenar el aislamiento preventivo hasta por 7 días que deben computarse para efectos del cumplimiento de la sanción de aislamiento.

- **Doble instancia**

Si no se está de acuerdo con lo resuelto por el Consejo Técnico Penitenciario, el interno se puede plantear una reconsideración ante el mismo órgano o una apelación que deberá ser resuelta por el Director Regional del INPE.

5.4. Garantías en la Ejecución de Sanciones

La normatividad actual señala que durante el cumplimiento de una sanción deben respetarse los derechos del interno, especialmente su integridad. En el mismo sentido se otorga al Consejo Técnico Penitenciario la facultad para reevaluar los términos de la sanción impuesta cuando considere que ello favorece a la rehabilitación del interno.

En el caso del aislamiento se reitera la necesidad del reconocimiento médico previo, debiendo vigilarse la salud del sancionado durante la duración de la medida pudiendo incluso suspenderse o modificarse esta por razones médicas. Durante el aislamiento no se debe privar al infractor del acceso a los servicios básicos (luz natural y ventilación). Esta sanción no deberá constituir, bajo ninguna circunstancia, tortura o trato degradante.

5.5. Plan de acción

- Capacitar al personal penitenciario en la aplicación de las normas relacionadas con el proceso disciplinario;
- Elaborar y aprobar una guía de procedimiento sancionatorio disciplinario que permita tanto al trabajador penitenciario como al interno, conocer las reglas básicas de dicho procedimiento.

6. Los Internos de Nacionalidad Extranjera en el Penal del Callao

Una de las principales características del centro penitenciario del Callao, es la de albergar al mayor número de internos extranjeros en el país. A marzo del 2008 eran 424 privados de libertad, que representaban al 16% de la población total del penal*.

De ellos, 283 tenían la calidad de procesados, y 141 la de sentenciados, guardando estas cifras relación con la situación general de la población penal del país. La población de internos extranjeros proviene de casi 79 países distintos, lo que crea un espacio sin igual de multiculturalidad, siendo los más numerosos los de nacionalidad española (139) seguidos por los colombianos (138) y los holandeses (79).

Las condiciones de detención de los internos extranjeros son similares al resto de la población penal. El pabellón que ocupan, al igual que el resto de la infraestructura, se encuentra con altos niveles de sobrepoblación.

6.1. La Población Penal Extranjera a Nivel Nacional

De acuerdo a la información proporcionada por el INPE existen en

* A julio del 2009 el número de internos extranjero es de 575, y representan el 19% del total de internos.

el país 1,038 internos de nacionalidad extranjera privados de libertad, quienes representaban el 2,5% del total de la población penitenciaria nacional. La Región Lima albergaba a 518 internos, es decir al 50% de dicho universo. El 78% (813) de la población penal extranjera está compuesta por varones y el 25% (78%) por mujeres.

El 84.5% (878) internos extranjeros tienen la condición jurídica de procesados, mientras que sólo el 15.4% (160) son sentenciados*. Como se puede notar, la tasa de internos extranjeros procesados es mucho mayor en comparación al promedio nacional.

En el penal del Callao 414 internos (98%) extranjeros se encuentran reclusos por el delito de Tráfico Ilícito de Drogas, los cuales representan el 3,7%¹³³ de los internos reclusos por el mismo delito a nivel nacional.

La mayoría de internos extranjeros no comercializan ni distribuyen la droga en el país. Se trata de personas encargadas de transportarla de un país a otro (“burrier”), algunos de los cuales tienen enlaces con carteles internacionales.

6.2 Principales Problemas de los Extranjeros Privados de Libertad

a) El Idioma

Un gran porcentaje de los internos extranjeros provienen de Europa, África y Oceanía, por ello, con excepción de los españoles, no dominan el habla hispana. Están sujetos a la colaboración de otros internos o asumen el idioma inglés como lengua puente entre sus necesidades, el conocimiento del intérprete y el peticionario final presentado a la autoridad.

La mediatez de la comunicación, restringe el derecho de los internos extranjeros de presentar peticiones y quejas de manera directa ante

* En el Penal del Callao el 65% (374) de los internos extranjeros tienen la calidad de procesados, mientras que el 35% (201) tienen sentencia.

¹³³ Según el Boletín Estadístico del INPE Febrero 2008, la población penal total del país por delito de Tráfico Ilícito de Drogas es de 11,343 internos.

las autoridades penitenciarias; además dificulta la interrelación con el resto de la población.

La información proporcionada por las autoridades penitenciarias relacionada con los derechos que asisten a los internos al momento de ingresar al establecimiento penitenciario es proporcionada en idioma español, también el tratamiento penitenciario, las evaluaciones para la concesión de beneficios penitenciarios, la atención de los servicios de salud, psicológico y asistencia social. En la práctica se utilizan a intérpretes informales, sin que se pueda asegurar la calidad de la traducción.

Sobre el particular, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó mediante Resolución 43/173, del 09 de diciembre de 1988, el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, estableciendo en el Principio 14 que toda persona que no comprenda o no hable adecuadamente el idioma empleado por las autoridades responsables del arresto, detención o prisión, tendrá derecho a que se le comunique sin demora, en un idioma que comprenda, lo siguiente:

- La razón por la que se procede a arrestarlo en el mismo momento en que se produce y a ser notificado sin demora de la acusación formulada contra ella;
- Una comunicación inmediata y completa de la orden de detención, junto con las razones en que se funde, tanto para la persona detenida como para su abogado;
- Una constancia de las razones del arresto, la hora en que se produjo, la hora de su traslado al lugar de custodia, la hora de comparecencia ante el juez u otra autoridad, la identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido y la información precisa acerca del lugar de custodia.

- Una explicación sobre sus derechos, así como la manera de ejercerlos, al momento del arresto y al comienzo del período de detención o de prisión o poco después.

Del mismo modo establece el derecho a contar con la asistencia, gratuita si fuera necesario, de un intérprete en las actuaciones judiciales posteriores a su arresto.

La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 2º inc) 19 el derecho de los extranjeros a comunicarse en su propio idioma, a través de un intérprete cuando son citados por cualquier autoridad.

b) La Salud

La realidad de los internos extranjeros en los establecimientos penales, no escapa a las condiciones de detención que enfrentan los internos nacionales, repitiéndose las mismas carencias y necesidades del sistema. Sobre el particular en el Informe Defensorial N° 113 se señala que la presencia de enfermedades infecto–contagiosas es mayor en los establecimientos penitenciarios que en la comunidad.

Para los internos extranjeros la situación es más compleja, debido a que las diferencias existentes en la alimentación, agua potable y condiciones de higiene, les producen -en un primer momento- enfermedades estomacales y dermatológicas, que luego de un proceso de adaptación se ven superadas, aunque ocasionan graves trastornos a su salud.

Se ha informado que una parte considerable de los internos extranjeros sufre de enfermedades derivadas de la somatización de su estado emocional, así como de síndromes ansiosos depresivos y problemas psiquiátricos. Es preocupante la situación de internos extranjeros fármaco dependientes, los cuales son renuentes a someterse a cualquier tipo de tratamiento, debido a que sus condiciones de reclusión, facilitan la obtención y consumo de drogas.

c) La ausencia de Familiares en el País

Los internos extranjeros al momento de su detención se encontraban en su mayoría de tránsito en el país o no habían fijado domicilio permanente, motivo por el cual carecen de vínculos familiares que les presten apoyo tanto emocional como material a través de las visitas. De hecho, la mayoría de internos extranjeros no tienen visitas familiares, algunos de ellos las que reciben de sus representaciones diplomáticas.

d) El Derecho a la Visita

Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional la visita familiar constituye un derecho del interno, dado que resulta indispensable en su proceso de resocialización¹³⁴. En atención a este derecho la administración penitenciaria debería facilitar canales de comunicación entre los internos extranjeros y sus familiares en su país de origen, incluso utilizando mecanismos alternativos de comunicación como el uso controlado del correo electrónico y la video conferencia vía internet. Cabe mencionar que las Reglas Mínimas, señala:

Se velará particularmente por el mantenimiento y el mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia, cuando éstas sean convenientes para ambas partes (Regla 79°)

En el mismo sentido, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, expresan lo siguiente:

Toda persona detenida o presa tendrá el derecho de ser visitada, en particular por sus familiares, y de tener correspondencia con ellos y tendrá oportunidad adecuada de comunicarse con el mundo exterior, con sujeción a las condiciones y

¹³⁴ Sentencia del expediente N.º 1429-2002-HC/TC. “De otra parte, la lejanía del establecimiento penal así como su ubicación en un lugar inhóspito y alejado de la ciudad, afecta el derecho a la visita familiar de los recursos sin el cual puede verse afectada la finalidad resocializadora y reeducadora de la pena, en clara contravención del principio constitucional del régimen penitenciario, enunciado en el artículo 139°, inciso 14), de la Norma Fundamental (...) Considerando, además, la especial ubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, debe el Estado facilitar el acceso para la visita de los familiares de los reclusos, proporcionándoles la movilidad que es indispensable, con una periodicidad razonable”.

restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho.(Principio 19).

Este derecho obliga la administración penitenciaria a mantener a los internos extranjeros lo más cerca posible a sus representaciones diplomáticas, salvo existan razones fundadas para actuar en sentido contrario¹³⁵.

e) Acceso a los Beneficios Penitenciarios

En este particular, los internos extranjeros atraviesan más inconvenientes que los nacionales en la confección de su expediente de beneficios penitenciarios, siendo los problemas más recurrentes la ausencia del testimonio de condena (copia de sentencia ejecutoriada), la remisión tardía de los certificados de antecedentes penales y el retraso en la formulación de los informes que acompañan el expediente de beneficio penitenciario.

Resulta obvio que la obtención de copias de sentencia por parte de extranjeros resulta más complicada que para el interno nacional dada la imposibilidad de iniciar los trámites necesarios de forma rápida (redacción del escrito, presentación del mismo, recojo de la copia) debido a la carencia de familiares y recursos económicos.

La necesidad de contar con un certificado domiciliario genera prácticas no adecuadas como la venta –por parte de los internos nacionales- de este documento, convirtiéndose ello en un obstáculo –a veces insuperable- para el extranjero.

Como se ha señalado anteriormente, la dificultad del idioma hace que las apreciaciones del órgano técnico de tratamiento en el desarrollo de las evaluaciones obligatorias, requisito del beneficio penitenciario, se vean mediatizadas por el empleo de intérpretes informales, impidiendo una apreciación directa e inmediata de la condición psicológica y social del interno. Este hecho se agrava si es

¹³⁵ Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Principio 20: “Si lo solicita la persona detenida o presa, será mantenida en lo posible en un lugar de detención o prisión situado a una distancia razonable de su lugar de residencia habitual”.

que en el centro penitenciario no existe quien conozca el idioma del solicitante.

f) Labor de las Representaciones Consulares

Debemos señalar que los internos extranjeros, en especial los preventivos, deben contar con todas las facilidades necesarias para comunicarse con representantes de sus gobiernos y recibir visitas de los mismos.

Según se ha podido establecer existen embajadas y consulados que brindan una muy esforzada ayuda social, económica y legal a sus connacionales privados de libertad.

Empero a pesar de lo mencionado se tiene conocimiento de internos extranjeros que no han podido comunicar a sus familiares su condición de detenidos, incluso desde la etapa policial, debi a que no poseen representación diplomática en nuestro país, y por otro lado, a la negativa de estas a brindar el apoyo necesario a sus connacionales.

Consideramos oportuno destacar que la labor asistencial (entrega de dinero, medicinas, material de lectura, etc.) de las representaciones diplomáticas mitiga los efectos de la cárcel en la población extranjera. Sin embargo alguna de estas acciones –como la entrega de dinero en efectivo- debería merecer un mejor control, dado que pueden favorecer el desarrollo de adicciones o alentar la corrupción al interior de las cárceles.

La atención de los extranjeros que recuperan su libertad, vía beneficios penitenciarios, cumplimiento total de la pena o gracia presidencial, resulta también una tarea crucial de las embajadas o consulados, pues sin su asistencia directa corren el serio peligro de encontrarse sin medios que le permitan subsistir (sin vivienda o dinero para alimentarse o tratarse médicamente), en tal sentido su acompañamiento en esta etapa no es menos importante que en la anterior. El facilitar condiciones que permitan su subsistencia en el

país –como la entrega de pasaportes, asistencia jurídica, etc.- constituye una tarea propia de sus funciones.

6.7 Ejecución de la Pena en el País de Origen

El Estado peruano en el transcurso del tiempo ha suscrito sendos tratados o convenios bilaterales sobre transferencia de personas sentenciadas, así tenemos:

- Tratado entre la República Peruana y los Estados Unidos de América sobre el cumplimiento de condenas penales, aprobado por Decreto Ley N° 23124 del 09 de julio de 1980, ratificado en Lima el 21 de julio de 1980, actualmente en vigencia.
- Tratado entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de Canadá sobre ejecución de sentencias penales, aprobado por Decreto Ley N° 23125 del 09 de julio de 1980, ratificado en Ottawa el 23 de julio de 1980.
- Tratado entre la República del Perú y el Reino de España sobre transferencia de personas sentenciadas a penas privativas de libertad y medidas de seguridad privativas de libertad, así como de menores bajo tratamiento especial, aprobado por Resolución Suprema N° 0546 del 31 de octubre de 1986, ratificado en Madrid el 09 de junio de 1987.
- Tratado sobre transferencia de personas condenadas y menores bajo tratamiento especial entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República Italiana, ratificado por Decreto Supremo No. 047-96-RE, de fecha 10 de diciembre de 1996, suscrito en la ciudad de Roma el 24 de noviembre de 1994.
- Convenio entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República de Venezuela sobre ejecución de sentencias penales, convenio firmado en Caracas el 12 de enero de 1996, ratificado por resolución Suprema No. 009-97-RE.
- Acuerdo entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la república de Bolivia sobre transferencia de personas condenadas y menores bajo tratamiento especial, ratificado por Decreto Supremo No. 035-96-RE de fecha 27 de

agosto de 1996, suscrito en la ciudad de Lima el 27 de junio de 1996 y vigente desde el 17 de noviembre de 1997.

Existen otros tratados de asistencia judicial con la República de el Salvador, Colombia, Paraguay y Suiza.

En virtud de dichos tratados, los internos extranjeros sentenciados podrían cumplir sus sentencias en sus países de origen, siempre que ellos expresen su conformidad y el Estado Receptor y el Estado trasladante no se opongan a dicha medida.

Pese a la elevada cantidad de convenios existentes el número de internos favorecidos por esta posibilidad resulta insignificante debido –en gran parte- a que se exige para la realización del traslado el pago íntegro de la reparación civil y multa, siendo el monto de estas demasiado oneroso en atención a los escasos recursos económicos que asisten a la mayoría de extranjeros.

Frente a esta realidad, destaca el proyecto de ley presentado por el ejecutivo que intenta flexibilizar la exigencia del pago previo de la reparación civil para la procedencia del traslado¹³⁶. Este proyecto de ley, adiciona dos artículos al Código Procesal Penal del 2004 en materia de cooperación judicial internacional:

Artículo 542°

e) (...).

Tratándose de Cooperación Judicial internacional el condenado que solicite ser trasladado a su país de origen al amparo de los tratados o convenios internacionales sobre la materia o bajo el principio de reciprocidad, será exonerado por el órgano jurisdiccional del pago de la reparación civil y de la multa, únicamente cuando el agraviado es el Estado, y cuando existan razones humanitarias debidamente fundamentadas, o cuando carezca de medios económicos suficientes, previo informe socioeconómico del funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciarios que acredite dicha situación. (...)

¹³⁶ Proyecto de Ley N° 2191/2007-PE “Ley que adiciona un último párrafo del acápite E) del artículo 542° y que modifica el numeral 2 del artículo 544° del nuevo Código Procesal Penal.

Artículo 542°

(...)

2. En ambos casos, la Fiscalía designada por la Fiscalía de la Nación formará el cuaderno respectivo, ya sea de oficio o a solicitud del propio condenado. En todo caso se requiere que el condenado haya dado ante la autoridad judicial, y con asistencia de abogado defensor, su libre y expreso consentimiento al traslado, después de ser informado de sus consecuencias, y cumplido con el pago de la reparación civil y demás consecuencias accesorias, salvo los que se encuentren incursos en el artículo 542° inciso e) de este Código. (...).

6.8. Plan de acción

- Elaborar cartillas informativas sobre los derechos que asisten a las personas privadas de libertad en los tres principales idiomas que se hablen en el centro penitenciario, con la finalidad de reducir el impacto de la barrera del idioma;
- Implementar el servicio de traductores en las principales acciones de tratamiento como es el caso de evaluaciones para beneficios penitenciarios y progresión en el tratamiento;
- Dotar al establecimiento penitenciario de los terminales telefónicos suficientes en el pabellón de extranjeros para facilitar la mayor comunicación posible entre el interno y su familia;
- Implementar la comunicación vía email a un buzón administrado por Director del Penal, en cuya dirección los internos extranjeros puedan recibir comunicaciones estrictamente familiares desde el extranjero, con las medidas de seguridad pertinentes;
- La Dirección del Penal deberá establecer políticas de coordinación directa con las representaciones diplomáticas a fin de facilitar su ingreso al establecimiento penitenciario, con la mayor seguridad posible;

- Establecer, en coordinación con las legaciones diplomáticas, políticas de entrega de dinero en efectivo a los privados de libertad a fin de evitar su uso en drogas o actividades ilegales.
- Promover acciones de coordinación con las embajadas o consulados de los países de los privados de libertad a fin de satisfacer válidamente la acreditación del domicilio en el trámite de beneficios penitenciarios;
- Impulsar la aprobación del Proyecto de Ley N° 2191/2007-PE¹³⁷ a fin de facilitar el retorno de los internos extranjeros a sus países de origen.
- Establecer políticas de seguimiento y ubicación de los internos extranjeros que hayan logrado su libertad a través de un beneficio penitenciario;
- Promover políticas de cumplimiento de condenas en sus países de origen a través traslados internacionales en base a los convenios existentes o al Principio de Reciprocidad.

¹³⁷ Ley que adiciona un último párrafo del acápite E) del artículo 542° y que modifica el numeral 2 del artículo 544° del nuevo Código Procesal Penal.

CAPÍTULO III

FORTALECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTORIDAD Y SEGURIDAD PENITENCIARIA

1. El Principio de Autoridad y la Seguridad Penitenciaria

Toda institución requiere para su adecuado funcionamiento un conjunto de reglas de conducta previamente establecidas, así como una estructura organizativa que debe ser observada por todos sus integrantes. Tales aspectos básicos de organización, cobran especial relevancia en un sistema penitenciario, donde el mantenimiento del principio de autoridad y la seguridad penitenciaria son aspectos vitales.

En un establecimiento penal los niveles de tensión, y la posibilidad de expresiones de violencia son una constante. Por ello, -sin perder de vista el tema del tratamiento- el mantenimiento del orden y la seguridad, constituyen aspectos primarios que una autoridad debe preservar a través del uso de mecanismos razonables. Son los funcionarios penitenciarios o policiales los encargados de mantener el control, quienes deben actuar en concordancia con los lineamientos del marco jurídico nacional.

Mantener el orden y la disciplina en un penal no debe ser jamás expresión de autoritarismo, pues el Principio de Autoridad no descansa en la verticalidad de las normas ni en la imposición por la fuerza. Esta debe legitimarse con una actuación basada en el respeto de la Ley y de los derechos de las personas privadas de libertad. Una actitud distinta, sólo deslegitima la autoridad.

El Principio de Autoridad implica entonces legitimidad en la aplicación de la Ley, pero también capacidad de persuasión y de coerción, a través del empleo de técnicas, que en tanto tales se pueden adquirir vía capacitación.

Por todo ello, puede afirmarse que la seguridad penitenciaria son las acciones que desarrollan el personal capacitado, utilizando el material logístico adecuado, con la finalidad de alcanzar las condiciones óptimas que permitan el desenvolvimiento normal de las actividades de tratamiento y administración en un establecimiento penitenciario. En tal contexto, se puede señalar que la seguridad penitenciaria comprende:

- Garantizar la vida, la integridad física y psicológica de los privados de libertad;
- Mantener el orden y disciplina dentro del establecimiento;
- Generar el ambiente adecuado para la implementación de acciones de tratamiento;
- Generar un ambiente de seguridad y confianza al personal penitenciario, el interno y sus visitantes;
- Evitar el ingreso al establecimiento de objetos prohibidos como drogas, armas y bienes no autorizados, que puedan poner en riesgo la integridad física y mental de los internos, sus visitantes y el personal penitenciario;
- El evitar la evasión de los internos; y,
- Mantener una vigilancia sobre el buen estado y funcionalidad de las instalaciones penitenciarias.

La conceptualización de la seguridad penitenciaria en los términos antes expuestos, supera aquellos planteamientos que reducen la seguridad a la custodia externa de un establecimiento, especialmente al propósito de evitar la fuga de internos.

Con toda certeza, un centro penitenciario con tales márgenes de seguridad, tendrá reducida las posibilidades de expresiones violentas, y hará más factible el buen propósito de la resocialización.

Por el contrario, una prisión insegura, desordenada y limitada sólo al control externo, será siempre un escenario de prácticas que vulneran los derechos de los internos, de autoritarismo y de actos de corrupción, contexto en el que cualquier programa orientado a la resocialización no tendrá ninguna posibilidad.

La seguridad penitenciaria, no es entonces un simple mecanismo para evitar la fuga de los internos, sino, especialmente, un medio para reducir los efectos prisionizantes de todo centro carcelario, que es el elemento más perverso y poco visible que incide de manera determinante en la reincidencia.

De otro lado, existe la tendencia a considerar que un trato respetuoso y digno al interno afecta la seguridad penitenciaria. Es falso. Tal percepción ha servido sólo para sustentar medidas de seguridad represivas y vulneratorias de los derechos de los internos, opción que como hemos señalado, es contraproducente pues en realidad afecta la seguridad penitenciaria.

El trato inadecuado al interno, expresado en violencia física o psicológica origina un ambiente de tensión y confrontación, de rabia e impotencia que acrecienta la posibilidad de acciones violentas que pueden afectar la seguridad del penal, y probablemente, al entorno social del interno.

Además, una política de seguridad basada en la represión y el maltrato sólo muestra dos deficiencias: una falencia en la capacitación del personal para garantizar la disciplina y seguridad; y, una debilidad frente a la población penitenciaria.

El fundamento de la seguridad penitenciaria está también expresado en diversas consideraciones de las Reglas Mínimas, así:

- La cárcel debe ser un lugar seguro para todos los que viven y trabajan en ella, es decir, para los reclusos, el personal y los visitantes (Regla Mínima 27);

- Ningún interno debe temer por su seguridad física (Regla Mínima 27);
- El orden y la disciplina deben mantenerse con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y la buena organización de la vida en común (Regla Mínima 27).

2. La Seguridad Interna y Externa de los Establecimientos

Regularmente la seguridad en una prisión se divide en dos áreas, las que se diferencian básicamente en el ámbito espacial de control:

La seguridad externa, que es la encargada del control perimetral del establecimiento penitenciario (muros perimétricos, torreones) con la finalidad de evitar agresiones desde el exterior del penal y evitar que los internos puedan huir. Asimismo se encarga de realizar el control respecto a las visitas al penal, los paquetes o productos que ingresen, la correspondencia de los internos, etc. Esta revisión incluye a todas las personas que ingresen al penal, incluido el propio personal penitenciario. Finalmente se incluye las conducciones y traslado de los internos.

La seguridad interna, encargada del control de los ambientes de reclusión, las áreas administrativas y demás existentes al interior del establecimiento penitenciario, evitando agresiones en contra de los internos, personal penitenciario o visitantes, así como el respeto por las normas de disciplina y seguridad por parte de los internos.

Es necesario precisar que esta división del personal de seguridad es administrativa y funcional, pero existe una interrelación entre ambas, así como unidad de mando que permite una actividad integral del personal.

3. La Organización de la Seguridad Penitenciaria

El CEP y el RCEP establecen dentro de la administración penitenciaria un Órgano de Seguridad que está a cargo de un Jefe de Seguridad, quien es el responsable de implementar y desarrollar un sistema integral de seguridad. Al interior de cada establecimiento penal se establece un Jefe de Seguridad interna y externa.

Adicionalmente se establece una Oficina General de Seguridad del INPE, que coordina con la Dirección de Seguridad de cada Dirección Regional, y que tiene la tarea de implementar grupos de operaciones especiales, equipados y capacitados para la conducción y traslados de internos, así como para la intervención en casos de peligro para la seguridad del establecimiento penitenciario, la vida o integridad de las personas¹³⁸.

El personal de seguridad, al igual que los profesionales de tratamiento, son funcionarios del Estado encargados de hacer cumplir la Ley, respetaran y protegerán la dignidad humana, y defenderán los derechos humanos de los internos, trabajadores y visitantes en los establecimientos penitenciarios¹³⁹.

Debido a la naturaleza de su trabajo, el personal de seguridad debe recibir formación y continuo entrenamiento técnico en temas como el empleo de la fuerza y armas de fuego, equipos de seguridad personal, equipos de comunicación, normatividad y procedimientos en materia de seguridad y derechos humanos (Regla Mínima 47).

Asimismo, deben de tener constante entrenamiento físico, en especial técnicas de defensa personal, que le asegure poder reducir y dominar en forma oportuna y eficaz a los internos violentos. Asimismo, deberá encontrarse en un óptimo estado físico a fin de responder cabalmente a las exigencias de dichas funciones (Regla Mínima 54).

Además de la preparación física, un trabajador del área de seguridad debe tener una preparación psicológica que la permita desarrollar su

¹³⁸

Motines, toma de rehenes, reyertas, incendios, inundaciones y otras situaciones análogas.

¹³⁹

Art.º 2 del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

labor en un medio violento y estresante como son los establecimientos penitenciarios, sin perder la concentración en su labor ni el control en situaciones de conflicto¹⁴⁰.

Sobre este particular, el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* establece que:

Establecimientos Penitenciarios equipados con infraestructura segura, tecnología moderna y apropiada, que aseguren al interno condiciones de vida conveniente, seguras y controladas por personal capacitado, equipado, honesto y en número suficiente. Se deben reforzar las labores de inteligencia penitenciaria.

4. Revisiones de Visitas y Comunicaciones

Un establecimiento penitenciario no está aislado del conjunto de instituciones de la sociedad, pues periódicamente recibe a un conjunto de personas que visitan a los privados de libertad. Se trata del ejercicio derecho de los internos a mantener relación con sus familiares y amigos. Sin embargo, tal situación constituye un potencial mecanismo para el ingreso de objetos o sustancias prohibidas (celulares, droga, etc.), lo que demanda de la administración la implementación de procedimientos de revisión de paquetes y personas¹⁴¹.

4.1. Revisión de las visitas

Todo visitante debe ser revisado personal y corporalmente en ambientes cerrados. La revisión corporal se realiza respetando la dignidad de la persona, y será realizada por un servidor del mismo sexo del visitante. En dicho proceso está prohibido cualquier revisión vejatoria, así como filmar o tomar fotografías (artículo 19° del RCEP).

Cuando se tengan evidencias o sospechas fundadas que un visitante intenta introducir un objeto o sustancia prohibida, el personal debe solicitar el apoyo del personal médico o paramédico para la revisión

¹⁴⁰ La labor de seguridad penitenciaria es totalmente distinta a la función policial y militar, que aunque pueden coincidir en áreas de capacitación, los primeros requieren de una preparación complementaria en el manejo de conductas.

¹⁴¹ Los artículos 19° y siguientes del RCEP, regulan las visitas y las comunicaciones.

corporal en zonas íntimas, debiendo comunicar del hecho al Ministerio Público (artículo 20°). En tal sentido se prohíbe la revisión íntima rutinaria, es decir, la práctica de tales revisiones a todas las visitas o a personas seleccionadas aleatoriamente. Sólo procede cuando exista presunción razonable de la comisión de un delito, lo que significa que la revisión íntima deberá ser excepcional.

Al respecto la legislación internacional señala que las revisiones corporales deben ser realizadas respetando la dignidad e integridad de las personas. Las revisiones íntimas tienen limitaciones en consideración al respeto de las personas (Principio XXIII).

Se prohíbe las revisiones íntimas a los menores de edad (artículo 21°), ya en caso existir presunción razonable de la comisión de un delito en el que se utilice un niño o adolescente, el personal debe informar al fiscal provincial penal de turno y al fiscal de familia, para que procedan conforme a sus atribuciones.

De otro lado, la revisión de bienes y objetos que las visitas llevan al interior del penal, deben realizarse en condiciones de rigurosa higiene. El artículo 22° del RCEP dispone que sólo en caso excepcional se ordenará que se vierta el contenido de un envase en otro, prohibiéndose este procedimiento en caso de los envases transparentes.

El mismo artículo establece que si la visita lleva un objeto cuyo ingreso no esté autorizado, la administración lo retendrá extendiéndole un recibo, debiendo devolverse a su salida. Ello, obviamente, cuando la posesión de dicho objeto no constituya delito.

4.2. Sanción para las visitas

El 3 de enero del 2008 se ha aprobado el Reglamento General de Seguridad del INPE, mediante Resolución Presidencial N° 003-2008- INPE/P. En sus artículos 112° y 113° establecen un conjunto de sanciones para los visitantes que introduzcan o intenten hacerlo objetos o sustancias prohibidas al interior de un establecimiento

penal. Las sanciones implican la prohibición de ingreso al penal hasta por 12 meses en los casos más graves.

La efectiva aplicación de esta sanción requerirá del efectivo control de la identidad de las personas que ingresan a un penal, así como la existencia de una base de datos con el nombre de las personas sancionadas.

4.3. Control de la comunicación

Si bien todas las formas de comunicación deben ser promovidas por la administración penitenciaria, estas deben estar sujetas a control. Las cartas, deben ser abiertas por el interno en presencia del personal de seguridad. De presumirse que la comunicación afecta la seguridad del establecimiento penitenciario, el personal de seguridad, con la presencia del portador o del interno, puede realizar un control de la misma. Si no afecta la seguridad, la correspondencia será entregada al destinatario. De lo contrario, según su naturaleza se devolverá al remitente o se procederá conforma las circunstancias.

5. Revisión de los Ambientes de Reclusión

Los ambientes de reclusión son los espacios que ocupan los internos, a los cuales el personal penitenciario ingresa ocasionalmente. En tales áreas se pueden ocultar objetos o sustancias prohibidas (armas, alcohol, drogas, etc.), así como afectar la seguridad preparando una fuga a través de túneles o forados. Por ello, los ambientes de reclusión de las personas privadas de libertad, deben ser zonas de constante revisión.

Al respecto las normas internacionales señalan que las revisiones de los ambientes de reclusión (celdas) deben realizarse sin abusos (Principio XXIII). Por su parte el RCEP señala dos modalidades de revisiones y registro de celdas:

- **Las ordinarias**, que se pueden realizar una vez a la semana, con la participación del director o subdirector del establecimiento

penitenciario, así como del jefe de seguridad y el personal de tratamiento; y,

- **Las extraordinarias**, en las cuales además de los funcionarios señalados anteriormente, debe de estar presente el Ministerio Público, y de ser necesario, contar con el apoyo de la Policía Nacional del Perú.

En cualquiera de dichas modalidades debe hallarse presente el interno o un representante. Es recomendable que el personal participante en el operativo sea rigurosamente revisado antes y después del ingreso a los pabellones, asimismo la selección del personal de seguridad debe ser realizado por el responsable del operativo, tomando en cuenta su carácter y disciplina.

Al detectarse artículos prohibidos, se debe proceder a su decomiso levantando el acta correspondiente con las autoridades que participen.

6. Conducción y Traslado de Internos

Tanto la conducción¹⁴² como el traslado¹⁴³ de un interno, implican movilizar a la persona fuera del establecimiento penal, lo que constituye una posibilidad de riesgo de fuga o de rescate por parte de terceros. Por ello, son procedimientos que conllevan márgenes de afectación a la seguridad penitenciaria.

Para reducir sustantivamente los niveles de riesgo se requiere que el personal penitenciario que realiza el operativo esté capacitado y especializado en la función de custodia y control de internos. Asimismo, que cuente con los equipos de seguridad adecuados (grilletes y esposas) así como las armas necesarias. El uso de chalecos blindados por el personal debe ser de uso obligatorio.

¹⁴² El artículo 152° del RCEP la define como la movilización del interno fuera del penal para diligencias judiciales, asistencia médica, permiso de salida o cualquier situación similar. El desplazamiento es temporal e implica inmediato del interno.

¹⁴³ El artículo 159° del RCEP la define como la movilización del interno de un penal a otro.

Para los traslados y las conducciones se deben utilizar vehículos de transporte con compartimentos separados para los internos y la autoridad, haciéndose uso obligatorio de grilletes o esposas durante el trayecto. Antes de la salida del interno debe realizarse una revisión corporal exhaustiva, así como un proceso riguroso de identificación para evitar suplantaciones.

Finalmente debe mantenerse la reserva sobre las rutas a utilizar, debiendo planificarse rutas alternas a ser utilizadas a discreción del responsable del traslado.

7. Los Medios de Coacción y el Uso de la Fuerza

La fuerza es el medio que tiene el personal de seguridad para controlar una situación que atente contra la seguridad, el principio de autoridad, la integridad o la vida de las personas dentro de los establecimientos penitenciarios, así como durante la conducción o traslado de los internos.

El uso de la fuerza debe emplearse para mantener la situación de normalidad o para restablecer el control y el principio de autoridad. Para validar su uso se requiere que:

- Los medios y métodos utilizados por el personal de seguridad se encuentren amparados en las normas nacionales e internacionales;
- Exista necesidad, es decir, que sólo deben emplearse luego de agotadas otras alternativas de solución y no quede otra alternativa;
- Se respete la proporcionalidad, pues el empleo de la fuerza debe tener relación con el tipo de evento que justificó su empleo. Esto significa que habrá proporcionalidad cuando haya equilibrio entre la gravedad de la amenaza o agresión, el objetivo buscado por el personal penitenciario, y el nivel de fuerza empleada para controlar la situación. Debe evitarse por todos los medios razonables afectar el derecho a la vida.

Existen diversos niveles de fuerza, que deberán utilizarse de acuerdo al tipo de situación que se enfrenta o el nivel de resistencia.

i) **La resistencia pasiva**, en la cual el interno no expresa violencia ni resistencia física. Se puede dar cuando el interno:

- **No colabora**, es decir no obedece las órdenes del personal penitenciario. En tal situación, la presencia del personal penitenciario para convencer al interno de abandonar su aptitud es lo más recomendable.
- **Agrede verbalmente**, el interno además de no obedecer, amenaza o insulta al personal. En este caso, deben persuadirlo a obedecer, sin recurrir a la fuerza.

ii) **La resistencia activa**, que puede implicar:

- **Resistencia física no agresiva**, mediante la oposición física a la intervención del personal de seguridad. En tal situación, se debe realizar una reducción física mediante el empleo de técnicas de defensa personal e incluso el uso de grilletes o similares hasta lograr la inmovilización del interno.
- **Resistencia física agresiva**, mediante agresiones o intentos de agresión al personal penitenciario, pero sin poner en peligro su propia vida o la de terceros. Ello requiere de un uso de la fuerza no letal, mediante el empleo de equipos de seguridad disuasivos (rociadores de irritantes, granadas de sonido, varas de goma o armas con municiones no letales (goma-polvo irritante). En este nivel es necesario indicar que debe prohibirse el uso de varas rígidas, debido a los serios daños que pueden originar en la integridad del interno.
- **Resistencia física agresiva grave**, en la cual el interno puede causar graves lesiones o la muerte. En este caso se requiere del uso de la fuerza potencialmente letal, mediante el disparo de armas de fuego por parte personal de seguridad contra quien ejerce

una agresión letal. Su propósito, controlarlo y defender la vida propia o de otras personas.

7.1. Criterios para el Uso de la Fuerza

La legislación internacional establece algunos criterios para el uso de la fuerza:

- No se deben aplicar medios de coacción como sanciones (Regla Mínima 33);
- Los medios de coacción sólo pueden utilizarse como precaución contra una evasión durante un traslado, por un período que no sea mayor que el estrictamente necesario, y siempre que sean retirados en cuanto comparezca el recluso ante una autoridad judicial o administrativa, o por razones médicas (Regla Mínima 33);
- El uso de la fuerza, incluido el uso de armas de fuego, para evitar evasiones solamente deberá permitirse cuando las medidas menos extremas no sean suficientes para impedir la evasión (Principio Básico 9, Regla Mínima 54 y Principio XXIII), y siempre que tal procedimiento ponga en riesgo la vida o integridad física de personas.

Por su parte el RCEP señala que el uso de las armas y equipos de seguridad¹⁴⁴ se permite únicamente cuando:

- Exista peligro de la integridad física de las personas e instalaciones del establecimiento, y;
- Exista riesgo evidente de fuga, motín, sabotaje, ataque y en defensa propia.

¹⁴⁴ Al respecto es importante tener en cuenta lo dispuesto por los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Para el adecuado empleo de las armas y equipos de seguridad, la administración debe:

- Elaborar Protocolos de actuación claros para los casos en los que se requiera hacer uso de la fuerza.
- Adiestrar al personal penitenciario constantemente para su uso. Estos procedimientos deben especificar un uso excepcional, adecuado y proporcional de los medios de represión físicos, como esposas, cadenas, grilletes y camisas de fuerza, únicamente en los casos necesarios.

Existen dos aspectos que presentan un grado de dificultad respecto a la actuación del personal penitenciario

- **El uso de las armas de fuego en caso de fuga.-** Si bien existe la idea aceptada que el personal puede y debe disparar contra un interno que está huyendo, debe recordarse que las armas de fuego sólo pueden utilizarse cuando exista una amenaza inmediata contra la vida del funcionario o de otra persona. En tal situación, no será lícito disparar a un interno cuando en su propósito de fuga no amenace inmediata y directamente la vida o integridad de una persona.
- **Disparos al aire.-** Otra idea regularmente aceptada es la validez de efectuar disparos al aire, para dar avisos de fugas o atemorizar a los internos para que desistan de sus medidas de fuerza o huida. Dicho accionar es inadecuado en tanto tales disparos pueden originar heridas o muertes al momento en que los proyectiles retornan al piso por efectos de la gravedad. Es importante destacar, que el Manual de Derechos Humanos de la Policía Nacional del Perú lo ha prohibido, criterio que estimamos debe aplicarse también al personal de seguridad del INPE, pues la mayoría de establecimientos penitenciarios se encuentran en zonas urbanas o áreas rurales habitadas.

8. Inteligencia Penitenciaria

La constante tensión de un establecimiento penitenciario y los potenciales riesgos para la seguridad penitenciaria requieren de acciones de inteligencia. Dos acciones básicas son las requeridas para este personal:

- Una sección encargada de recopilar de información a través de diversos mecanismos: datos de los internos, informes del personal penitenciario (de seguridad o tratamiento), hallazgos durante las revisiones de las visitas o registros de ambientes de detención, etc.
- Una Sección de análisis de la información relevante. No toda la información que llega es real o relevante para efectos de detectar situaciones de peligro para la seguridad penitenciaria. Debe existir encargados de analizar y evaluar la información.

Los objetivos de la labor de inteligencia son:

- Identificar focos de mayor riesgo de acciones violentas o de fugas. La identificación debe ser respecto a lugares físicos y grupo de internos.
- Mantener un monitoreo y seguimiento de los internos considerados de mayor peligrosidad o de quienes tienen una posición de mando, quienes podrían generar actos de violencia.
- Establecer la estrategia para desarticular bandas que pueden originar actos de violencia

Por ello la inteligencia penitenciaria debe:

- Establecer acciones de prevención de situaciones de violencia;
- Evitar o alertar de planes de fugas, motines, huelgas;

- Coordinar con el Ministerio Público y la policía la investigación de delitos producidos al interior del penal o aquellas que puedan coordinarse desde el penal.

8.1. Manejo de la información

El espacio penitenciario se presta a la indiscreción de manera tal que la información propia de la administración penitenciaria es de conocimiento de la población interna por diversos medios. Ello origina que en ocasiones los operativos de seguridad no rindan los objetivos deseados, por ejemplo, las requisas no encuentran objetos prohibidos en tanto los internos al conocerlos con anticipación proceden a esconder dichos objetos.

Por ello, es necesario que los encargados de la seguridad e inteligencia penitenciarias adopten medidas a fin de manejar la información sensible. La reserva y confidencialidad son principios rectores de una adecuada inteligencia, y su incumplimiento afecta la seguridad penitenciaria, pues incluso puede llegar a poner en riesgo la vida del personal penitenciario.

8.2 Plan de Acción

Sobre infraestructura de seguridad

- Revisar permanentemente la arquitectura del establecimiento penitenciario, solidez de muros, barrotes, puertas de celdas, muros y vallas del perímetro, torres de vigilancia. Asimismo, las cerraduras, niveles de resistencia de los candados, etc.
- Refaccionar los torreones, incorporando reflectores e instalado lunas en las ventanas;
- Reemplazar las concertinas inservibles y sustituir progresivamente las que se encuentren en regular estado;

- Instalar un circuito cerrado de cámaras de video en las áreas críticas, así como habilitar un ambiente que sirva como Centro de Vigilancia y Seguridad;
- Instalar timbres de seguridad en las áreas administrativas y de tratamiento.

Sobre Equipamiento de Seguridad

- Adquirir equipos de comunicación, para todo el personal de seguridad penitenciaria;
- Adquirir grilletes, varas de goma, chalecos antibalas y otros equipos de seguridad. Debe abandonarse el uso de las varas rígidas;
- Adquirir las armas de fuego necesarias;
- Adquirir vehículos para el transporte de internos en condiciones de adecuadas y de seguridad.

Sobre la organización del personal

- Crear una unidad de inteligencia dependiente del Jefe de Seguridad del penal;
- Comprometer al personal administrativo y de tratamiento en las labores de seguridad;
- Incrementar el personal de seguridad;
- Realizar revisiones constantes en las celdas y pabellones del establecimiento;
- Implementar procedimientos de revisión del personal penitenciario;

- Implementar un sistema de medición y control de los niveles de violencia entre los grupos existentes al interior de la población¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Propuesta planteada en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* .

CAPITULO IV

MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL SERVIDOR PENITENCIARIO

1. El Servidor Penitenciario como Eje del Sistema Penitenciario

El Establecimiento Penitenciario del Callao tiene 224 servidores, de los cuales 144 realizan tareas de seguridad (65 externa y 79 interna), y 80 brindan servicios en el área administrativa (que incluyen el tratamiento penitenciario).

Las condiciones de trabajo del servidor penitenciario no son las adecuadas. Tienen baja remuneración, escaso equipamiento y ambientes inadecuados, inexistencia de incentivos, tensión permanente, y diversos conflictos interpersonales.

Sin embargo, el personal penitenciario es el elemento más importante del sistema penitenciario, pues en él reposa la responsabilidad de conducir un establecimiento carcelario. Desde nuestra perspectiva, resulta irrelevante contraponer a los derechos del trabajador penitenciario con el reconocimiento necesario de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Se trata de dos planos distintos, que aunque vinculados por una actividad central, cumplen roles distintos en el sistema. Por ello, no será posible aspirar a una situación óptima desatendiendo esta realidad.

El personal penitenciario es la llave para materializar cualquier proyecto de reestructuración institucional, así como el cambio de paradigmas. El recurso humano constituye el elemento clave en la solución de los problemas carcelarios, y es único instrumento capaz de intervenir en su propio entorno, transformarlo y modernizarlo. En tal perspectiva, toda organización –pública o privada- logra sus objetivos en base al involucramiento de su personal con la misión, metas, estrategias y objetivos. Por ello, cada trabajador debe situar

su propia contribución y el papel que le corresponde jugar en los propósitos generales de la institución.

La generación de una mística de trabajo, resulta una tarea pendiente de la administración penitenciaria, pues es necesario establecer nuevas pautas e incentivos que puedan generar una mejor atmosfera de trabajo, en un marco constante de superación y una sana competitividad. La tarea será ardua, pues no son pocos los conflictos interpersonales y las competencias desleales entre los trabajadores; sin embargo, una adecuada estrategia de captación, selección, capacitación y promoción de los recursos humanos, junto a la generación de un ambiente laboral favorable, posibilitará en menor tiempo el logro los objetivos institucionales.

La falta de incentivos laborales es también evidente en la administración penitenciaria. Los signos más característicos de tal situación, probablemente se exprese en la remuneración de los servidores penitenciarios, probablemente una de las más bajas de la administración pública, y, en la ausencia de una línea en la carrera pública. Este último hecho ha generado que la mayoría de servidores tenga estancada su remuneración, y cuente con escasas posibilidades de ascender en la función pública. Peor aún, en los últimos años, la pretendida Ley de la Carrera Penitenciaria que tiene diversos proyectos en el Congreso de la República, no se ha incluido en el debate al haber sido sujetado a la ley de la carrera administrativa pública, que en la práctica a significado posponer a la calendas una antigua y justa aspiración de los trabajadores.

Es importante resaltar, que los instrumentos internacionales¹⁴⁶ en materia penitenciaria, promueven el reconocimiento de la importante labor de los trabajadores. Así, señalan:

Sobre sus principios de actuación:

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluido el personal penitenciario, respetarán y protegerán la dignidad

¹⁴⁶ Reglas Mínimas para el Tratamiento de reclusos y Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley.

humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas;

- La administración del sistema penitenciario estará en manos civiles. No formará parte de una estructura militar;
- La administración penitenciaria se esforzará constantemente por informar al personal y a la opinión pública de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia.

Sobre su organización:

- Los miembros del personal trabajarán exclusivamente como funcionarios penitenciarios con condición de empleados públicos; se ofrecerán una remuneración adecuada para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces y ventajas de carrera y condiciones de servicio favorables;
- Las autoridades penitenciarias no discriminarán a las mujeres en los procesos de selección de personal, capacitación, asignación de tareas, promoción profesional, remuneración u otras cuestiones administrativas y relativas a la carrera profesional;
- En lo posible se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

2. La Capacitación Permanente como Eje de la Buena Labor del Servidor Penitenciario

Durante su tiempo de servicio, la administración deberá mantener y mejorar los conocimientos adquiridos mediante cursos de actualización permanentes de los servidores penitenciarios. Mientras mejor entrenado esté el personal, mayor capacidad tendrá para identificar los problemas y peligros del servicio, así como adoptar correctamente las medidas que correspondan.

La capacitación y actualización permanente del personal que presta servicios en un establecimiento penal, constituye una obligación para la administración penitenciaria. Comienza con el adecuado proceso de selección del personal, y debe implementarse a lo largo de toda función pública¹⁴⁷. En este proceso, es importante contar con el aporte de los trabajadores, no sólo por el nivel de preparación que muchos de ellos tienen, sino por la experiencia acumulada a lo largos de los años.

Junto a los esfuerzos de capacitación del personal penitenciario, la administración debe esforzarse en despertar y mantener en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios que estime apropiados.

El documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* del INPE, se establece como lineamiento la necesidad de: *“Concientizar al personal penitenciario sobre el importante servicio social que desempeña brindando programas de capacitación permanente tanto en actividades administrativas como de seguridad”*.

3. Aspectos Relevantes para el Mejor Desempeño del Trabajador Penitenciario

- **Condiciones vida en el establecimiento penitenciario.-** El mantenimiento de condiciones de vida adecuadas en el centro de reclusión resulta crucial en el desarrollo de las labores asignadas al personal penitenciario encargado de funciones de custodia, dado que conviven directamente en el medio en que se encuentra recluso el interno, padeciendo sus mismos problemas (reducido espacio, hacinamiento, escasa provisión de agua, funcionamiento inadecuado del desagüe etc.). Toda mejora de infraestructura debe

¹⁴⁷ Sobre el particular, algunos especialistas en recursos humanos señalan que "Ante circunstancias como las que vive el mundo hoy, nuestro comportamiento se modifica y nos enfrenta permanentemente a situaciones de ajuste, adaptación, transformación y desarrollo.

Promover, el conocimiento es -indudablemente- uno de los medios más eficaces para transformar, actualizar y hacer la cultura, de trabajo y productividad dentro de cualquier organización y al mismo tiempo se constituye en una de las responsabilidades esenciales de toda organización". SILICEO AGUILAR, Alfonso. *Líderes para el siglo XXI*. Mc Graw Hill.1997.

extenderse también a los espacios reservados para la labor del personal, tratando de brindarles las mejores condiciones posibles.

- **Condiciones de servicio.-** Como señalan los instrumentos internacionales es necesario que el personal penitenciario trabaje exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, debiendo tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buen comportamiento, eficacia en su trabajo y de su aptitud física.

El personal debe contar con una infraestructura adecuada, que en ningún caso debe encontrarse por debajo de las que existan para los reclusos.

- **Condiciones de trabajo.-** El personal debe tener una cartilla que describa taxativamente sus deberes. Debe contar con un escalafón civil que regule la carrera penitenciaria. Sobre esta materia la Defensoría del Pueblo menciona:

“Se ha observado la rotación del personal sin criterios técnicos. Por ejemplo, se da el caso de servidores que han sido capacitados en seguridad, pero que cumplen su servicio en áreas administrativas, o profesionales que son asignados a tareas de seguridad sin que tengan la preparación para ello.

Sobre el particular se debe considerar que la labor del personal penitenciario de seguridad es parecida a la labor que realiza un policía. Por esta razón, en países como España o Chile, los agentes penitenciarios están amparados en una Ley Especial de Carrera Penitenciaria, que les permite tener un régimen especial respecto al uso de armas, a los horarios, turnos y progresión en la función.

*La administración penitenciaria enfrenta el reto de modernizar su organización, para ello se requiere contar con funcionarios y servidores motivados, honestos y altamente capacitados”.*¹⁴⁸

¹⁴⁸

Ver al respecto el citado Informe Defensorial N° 113. Pág. 136

En el mismo sentido el INPE ha establecido como política institucional la necesidad de *“gestionar ante el Congreso de la República la discusión y aprobación de la Ley del Trabajador Penitenciario y, de esta manera, crear así el escalafón del personal penitenciario”*.¹⁴⁹

Además, es necesaria la implementación de un sistema de defensa judicial para los servidores penitenciarios que sean incluidos indebidamente en procesos judiciales por razones de servicio.

- **Promoción del trabajo desarrollado en cárceles**

El trabajo que desarrollan los servidores penitenciarios tiende a ser un asunto que el mundo exterior no conoce muy bien, dada la distancia que los establecimientos penales mantienen con sus entornos. La ciudadanía en gran medida desconoce lo que ocurre en ellas manteniendo ideas distorsionadas de lo que es la vida en su interior.

Los logros del servicio penitenciario son a menudo difíciles de demostrar. Los privados de libertad, suelen pasar muchos años en cárcel y reinciden al quedar en libertad. Ante ello la ciudadanía puede percibir que el trabajo en cárceles es absolutamente inútil; sin embargo, sin desconocer ese hecho real, un sector importante de los trabajadores realizan importantes esfuerzos a favor de la comunidad, que puede ser socializado a través de acciones de prensa para poner en conocimiento de la ciudadanía.

4. Plan de Acción

4.1. Capacitación Permanente

Formular un plan anual de capacitación para el centro penitenciario del Callao, que incluya los siguientes ámbitos:

¹⁴⁹

a) Manejo de marco normativo

- Conocimiento de la Constitución, leyes penales, procesales y penitenciarias;
- Conocimiento de las Reglas Mínimas y los instrumentos legales internacionales relacionados con el sistema penitenciario;
- Capacitación de Derechos Humanos en materia penitenciaria;

b) Formación profesional básica

- Conocimiento de criminología y de la conducta criminal;
- Tratamiento de reclusos violentos;
- Uso adecuado de la fuerza y de armas de fuego;
- Conocimientos de defensa personal
- Manejo de stress laboral

c) Salud Penitenciaria

- Manejo de enfermedades contagiosas;
- Técnicas de primeros auxilios.

d) Gestión pública

- Manejo de sistemas de administración;
- Cursos sobre organización y gerencia

e) Tratamiento penitenciario

- Tratamiento de internos mentalmente perturbados;
- Tratamiento de internos jóvenes y adultos mayores;

f) Informática

- Manejo de Office y entorno windows

4.1. Condiciones del Servicio

- Implementar salas de descanso y distensión, equipada con una biblioteca básica, equipo de audio y video, juegos recreativos;
- Implementar y acondicionar un comedor para los trabajadores y asignar una ración alimenticia adecuada;
- Acondicionar sus dormitorios, así como dotar de colchones, frazadas, sábanas y taburetes para guardar objetos personales;
- Reparación e implementación de duchas con agua caliente;
- Asignar un vehículo que traslade a los servidores del servicio saliente hasta un punto más accesible del transporte público.

4.2. Incentivos por Acciones Distinguidas en el Servicio

- Premiación al trabajador del año;
- Resoluciones de felicitación del Gobierno Regional por acción distinguida;
- Estímulo económico;
- Asignación de becas de capacitación.

4.3. Mejora de las Remuneraciones

Promover el otorgamiento de una asignación especial por condiciones de trabajo en el penal del Callao. Si bien la Ley General de Presupuesto prohíbe incrementos en las remuneraciones de los servidores públicos, se sugiere promover su modificación en Ley de Presupuesto del 2009.

4.4. Condiciones de Trabajo

- Incrementar el número de profesionales que prestan servicio en todas las áreas legal, psicología y servicio social, así como el área de seguridad del penal.
- Acondicionar ambientes y material adecuado para el trabajo directo con los internos;

4.5. Equipamiento y Acondicionamiento de las Áreas de Trabajo

- Equipar el soporte informático en todas las áreas, lo que supone la asignación de computadoras e impresoras, especialmente a las áreas que brindan servicios a los privados de libertad;
- Dotar de muebles, escritorios, sillones y sillas a las oficinas;
- Mejorar la dotación de materiales de escritorio y oficina (hojas, folders, etc.).

4.6. Atención de las Áreas de Tratamiento

Servicio legal

- Desarrollo de protocolos de actuación y coordinación entre los abogados del penal y los Defensores de Oficio;
- Establecer procedimientos de atención que faciliten el acceso del interno al servicio legal.

Servicio Social

- Incremento de presupuesto para la realización de visitas familiares;
- Desarrollo de talleres que mejoren las relaciones interpersonales de las profesionales que laboran en el área.

Servicio Psicológico

- Incremento de profesionales que brinden soporte y atención personal a los sectores más vulnerables de la población penal.

4.7. Equipamiento de Seguridad

- Dotación de uniformes para el servicio diurno y servicio nocturno;
- Adquirir equipos de seguridad como grilletes y escudos;
- Incremento del armas y municiones destinadas al servicio de la seguridad externa (pistolas, escopetas, MGP);
- Compra de armas disuasivas (granadas de sonido, cartuchos de goma, etc.).
- Creación de un sistema de defensa judicial para el personal penitenciario cuando sean denunciados por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones¹⁵⁰.

¹⁵⁰

CAPÍTULO V

GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN E IMPLEMENTAR ACCIONES ANTICORRUPCIÓN

1. Corrupción en el Sistema Penitenciario

1.1 La Necesidad de Transparencia en la Gestión Penitenciaria

La transparencia en la gestión de la administración pública permite el conocimiento de la ciudadanía de las actividades que se realizan. La transparencia en una gestión penitenciaria es vital, en tanto frecuentemente es asociado con acciones irregulares.

Como indica Juan Vargas, los sistemas de control de la administración pública pueden ser diversos, pero existe en todo supuesto un requisito necesario para disminuir el excesivo arbitrio o discrecionalidad del funcionario público, a la vez que mejorar los niveles de control: la transparencia.

Entendiendo ello el Estado peruano aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, la cual dispone la obligación de la administración pública de informar, cuando se le solicite, de otorgar la información que el ciudadano pueda solicitarle¹⁵¹.

Si bien para la ejecución de dicha información se establece la necesidad de crear una organización e infraestructura específica (incluido los portales en Internet), ello de manera alguna impide o debe de obstaculizar que toda persona, interno, familiar o un tercero, pueda acceder a la información que no ponga en peligro la seguridad del establecimiento penitenciario.

En tal sentido la apertura a toda forma de control o supervisión, y al mismo tiempo a informar a la ciudadanía sobre la labor penitenciaria desarrollada en cada penal, constituye tanto un mecanismo preventivo de actos de corrupción, así como una forma de dejar de lado la cultura de la

¹⁵¹ La misma norma establece algunas excepciones a este principio.

reserva y apartamiento que el sistema penitenciario ha creado desde la cárcel hacia el resto de la ciudadanía.

La idea existente que la apertura hacia la sociedad ha de originar dificultades en el manejo del penal es errada, en tanto la apertura hacia la sociedad por el contrario puede propiciar que los ciudadanos modifiquen la negativa opinión que regularmente tienen sobre la cárcel. Asimismo puede propiciar algunas colaboraciones tanto para los internos como para quienes obtienen su libertad.

1.2. Mecanismos para hacer Frente a la Corrupción

La legislación penitenciaria nacional e internacional no contiene disposiciones específicas respecto a mecanismos para prevenir y sancionar la corrupción en los establecimientos penitenciarios, pero ello de manera alguna puede implicar la impunidad de dichos actos que puede acarrear responsabilidad administrativa e incluso penal.

En cuanto a la legislación internacional, debe recordarse que la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (Norma internacional con rango de Ley desde 1997), recomienda en su artículo 3° que las entidades estatales deben elaborar y aprobar “Códigos de Ética” como parte de las medidas de prevención. Hasta el momento la administración penitenciaria no cuenta con un código de conducta de la función penitenciaria.

Algunas medidas adoptadas en los últimos años por las autoridades del INPE han evidenciado el interés por establecer mecanismos para hacer frente a los casos de corrupción, fenómeno que lamentablemente ha marcado el accionar del personal penitenciario, lo que puede evidenciarse al revisarse las resoluciones que periódicamente son publicada en el Diario Oficial El Peruano, en las se inician procesos de investigación o se cuales se sanciona al personal penitenciario por casos de corrupción.

Para hacer frente a ello, el 15 de julio del 2004, mediante Resolución Presidencial N° 505-2004-INPE/P, se creó la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con las facultades para intervenir, investigar, opinar y definir procedimientos de quejas y denuncias por

actos de corrupción e inmoralidad, absolver consultas y accesos a la información, respecto del ejercicio de la función pública de los servidores de la administración penitenciaria.

No obstante hasta la actualidad dicho mecanismo no ha logrado modificar sustancialmente los niveles de corrupción en la institución penitenciaria. Asimismo los órganos de control interno se muestran incapaces para hacer frente a una realidad que afecta sensiblemente su capacidad de actuación.

Si bien no existe un estudio sobre los niveles de corrupción al interior de la institución penitenciaria, la percepción ciudadana y las constantes denuncias permiten afirmar que es un factor presente en los diversos niveles, desde las operaciones administrativas de compra o adquisiciones, así como la actividad cotidiana en los establecimientos penitenciarios.

Un contexto penitenciario es un espacio que facilita actos cotidianos de corrupción, destinados a permitir al interno acceder a algunos servicios o bienes, algunos permitidos (servicios penitenciarios, comunicaciones, etc.) y otros prohibidos (alcohol, droga).

A ello se suma el hecho que las investigaciones son difíciles de realizar, debido a diversos problemas: un mal entendido espíritu de cuerpo en el personal penitenciario que protege a los corruptos, el silencio de los afectados por la corrupción (internos y familiares) debido al temor a las represalias (del personal penitenciario u otros internos comprometidos con actos de corrupción) o por el hecho que los actos de corrupción le permiten acceder a determinadas facilidades privilegios no establecidos por la norma penitenciaria. Además, las normas administrativas para la sanción de estos funcionarios son complejas y no permiten un accionar eficaz. Finalmente debe señalarse que al ser el establecimiento penitenciario una institución cerrada dificulta los mecanismos de control social.

Un establecimiento penitenciario con altos niveles de hacinamiento, con una escasez de bienes o servicios, con un personal penitenciario reducido, facilita la corrupción.

La corrupción no sólo afecta la integridad del personal penitenciario, sino que mina aspectos centrales del sistema penitenciario:

- El **principio de autoridad** del INPE, en tanto se deslegitima frente al interno y la sociedad en general. Resulta imposible sustentar el respeto a la autoridad cuando ella misma ingresa en la ilegalidad.
- La **posibilidad de resocialización**, la cual implica el brindar al interno valores y principios acordes con el orden legal y los adecuados en una sociedad en libertad. El encierro en espacios de corrupción y abuso, por ser antivalores, impiden cualquier opción resocializadora en tanto el interno percibe una hipocresía institucional.
- La **seguridad penitenciaria**, en tanto se permite el ingreso de armas, alcohol, drogas o celulares. Elementos todos ellos que afectan la seguridad que debe ser mantenida en un establecimiento penitenciario. En tal medida puede afirmarse, sin duda alguna, que el personal penitenciario que colabora con estos actos traiciona a sus compañeros de trabajo, los cuales pueden ser afectados por hechos de violencia facilitados por el ingreso de los citados objetos.

Si bien no se existe un mapeo de los espacios de mayor riesgo de corrupción, la experiencia penitenciaria permite señalar aquellos que afectan en mayor medida a la población penitenciaria:

- a) **En el proceso administrativo de los beneficios penitenciarios.**- Tanto en la tramitación y agilización de los expedientes de beneficios penitenciarios, pero especialmente en la elaboración de los informes técnicos del personal penitenciario: psicólogo, jurídico y de la asistencia social.
- b) **En el suministro y provisión de alimentos.**- No sólo relacionado con el control del peso y calidad de los insumos empleados para la preparación de alimentos, sino en su propia distribución en el interior de los pabellones.

- c) **En la clasificación y ubicación de internos en pabellones.-** En tanto la clasificación en un régimen penitenciario y en un determinado pabellón, brinda mayores comodidades. A ello se puede sumar los pagos que debe realizar el interno recién ingresado al grupo de internos al mando de cada pabellón, para permanecer o cambiarse de pabellón.
- d) **En la visitas familiar.-** En el control de ingreso de paquetes o insumos de trabajo, para obviar algunas revisiones personales (por este medio se permite el ingreso de armas, drogas, celulares o alcohol) o el ingreso de visitas especiales. A ello se puede sumar el ingreso de visitas sexuales ajenas a la visita íntima.
- e) **Otras formas.-** Otros cobros se realizan para el acceso a medios de comunicación como los teléfonos públicos, para movilizarse hacia otros pabellones, para acceder a los servicios penitenciarios, para obtener la concesión de pequeños lugares de venta. Finalmente se denuncia la venta hacia el exterior de los alimentos y medicinas destinadas a los internos.

Por ello, el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* se establece la necesidad de una labor concertada de la oficina de asuntos internos, la inteligencia penitenciaria, el personal penitenciario, así como los internos y sus familiares para sancionar los casos de corrupción. Algunas de las propuestas contenidas en el citado documento son desarrolladas a continuación.

1.3. Plan de acción

- Coordinar con el Ministerio Público visitas inopinadas orientadas a verificar el funcionamiento del establecimiento;
- Facilitar las supervisiones de la Defensoría del Pueblo;
- Canalizar la información proporcionada por los agentes pastorales de la Iglesia y otras instituciones visitantes;

- Establecer mecanismos para las quejas de los internos y sus familiares, que no pasen necesariamente por la intermediación del personal penitenciario. Asimismo brindar la seguridad necesaria para los denunciantes. Estas quejas deben de ser investigadas, de ser el caso por la inteligencia penitenciaria para determinar los casos de corrupción;
- En caso detectarse actos de corrupción determinar la responsabilidad del funcionario o servidor involucrado, pero también de aquel a cargo del superior inmediato, quien por descuido o dolosamente permitió actos de corrupción. Asimismo para el personal que ha ocultado información u omitido la respectiva denuncia;
- Organizar operativos sorpresa para detectar actos de corrupción, conjuntamente con el área de inteligencia penitenciaria;
- Aplicación efectiva por parte del Director del penal de la normatividad del Sistema Nacional de Control para todos los actos administrativos y financieros.
- Coordinación desde la Dirección con la Oficina de Asuntos Internos del INPE y la Oficina de Control Institucional la realización de actividades de control y fiscalización.

CAPÍTULO VI

SISTEMA PENITENCIARIO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. Sistema de Administración de Justicia y Sistema Penitenciario

Una primera idea a señalar sobre la problemática penitenciaria es que siendo uno de los principales motivos de la misma el exceso de internos en los establecimientos penitenciarios hacinados, este es un factor sobre el cual la administración penitenciaria no tiene control alguno.

En efecto, la determinación del número de internos depende directamente de la actividad de la administración de justicia, la cual regularmente no considera como un criterio para determinar la imposición de una detención preventiva, una pena privativa de libertad, el monto de la misma o conceder un beneficio penitenciario.

La falta de un dialogo entre la administración penitenciaria y la instancia judicial constituye una de las debilidades del sistema de administración de justicia penal, en tanto el juez no debería de desconocer el ambiente y los problemas a los cuales envía a una persona o va a conceder o denegar un beneficio penitenciario, así como las quejas que los internos tienen en contra de la administración de justicia, algunas de ellas justificadas y otras motivadas por el desconocimiento de la legislación vigente o de la forma como se aplican las normas. De otro lado el INPE no puede informar a los magistrados sus problemas y la de los internos.

Si bien pudiera creerse que los internos tienen como principal motivo de queja las carencias y deficiencias de los establecimientos penitenciarios, lo cierto es que ello no es así. En efecto, de acuerdo a los diversos informes anuales de la Defensoría del Pueblo, del total de quejas presentadas ante dicha institución por los internos o sus familiares, más del 65% se refiere a problemas con la administración de justicia, en tanto que sólo el 35% se relaciona con las condiciones de actuación y el actuar del personal penitenciario. Ello puede ser confirmado cotidianamente

por el personal penitenciario, cuando observa que las principales causas para las protestas o medidas de fuerza de los internos se relacionan a la vigencia de ciertas normas o la actuación de los magistrados.

Dentro del conjunto de personas privadas de libertad en cualquier penal se puede realizar una clara división, los procesados y los sentenciados. Es el primer grupo, el de los procesados que tiene la mayor cantidad de asuntos pendientes con la administración de justicia en tanto su situación jurídica aún no se encuentra determinada de manera firme y durante el proceso mediante su defensa realiza diversas actuaciones para lograr su libertad. Este grupo representa regularmente más del 60% de los internos.

Si bien los sentenciados son una minoría de la población (nunca supera el 40%), no por ello dejan de presentar motivos de quejas en contra de la administración de justicia, debido especialmente a las solicitudes de beneficios penitenciarios, el cual constituye el mecanismo en el que el interno tiene la esperanza de obtener su libertad. Si bien en muchos casos la legislación establece prohibiciones para dichos beneficios, no por ello el interno renuncia a presentar solicitudes, en algunas ocasiones por desconocimiento de la legislación y en otras esperanzados en un criterio flexible de parte del magistrado.

Adicionalmente al escaso dialogo entre el INPE y el Poder Judicial (y el Ministerio Público), debe señalarse la inexistencia de mecanismos de comunicación entre el Poder Judicial y el Ministerio Público con los internos. Ello origina una insatisfacción y molestia entre estos últimos, los cuales consideran que los magistrados no prestan la adecuada atención a sus casos y que administran justicia sin considerar la realidad.

Dicha situación origina a su vez problemas para el INPE, en tanto muchos de las recientes medidas de fuerza en los penales del país (motines, huelgas de hambre, etc.) han sido motivados por protesta en contra de la administración de justicia. En tal medida el INPE debería de propiciar mecanismos de dialogo, sirviendo de intermediario, con lo que disminuiría acciones que afecten la seguridad y la tranquilidad cotidiana en el penal.

Los principales motivos de quejas de los internos en contra de la administración de justicia son:

a. De los procesados

- Falta de fundamentación del mandato de detención preventiva;
- Deficiencia de la labor de los abogados de oficio;
- No presencia de los magistrados en algunas las diligencias judiciales;
- Demora excesiva en el proceso, así como para resolver algunas solicitudes presentadas por su defensa, especialmente las apelaciones al mandato de detención y los pedidos de variación de la medida;
- Exceso en los plazos de detención preventiva, los cuales, según versión de los internos, serían ampliados indebidamente;
- No valoración de las pruebas presentadas por su defensa;
- Desatención de las quejas presentadas por abuso policial durante la detención; y,
- Demora excesiva en la tramitación de la apelación o el recurso de nulidad

b. De los sentenciados

- Injusticia de la sentencia condenatoria ;
- Falta de criterios homogéneos para la concesión o denegación de los beneficios penitenciarios;

- Demora excesiva en la tramitación de beneficios penitenciarios;
- Utilización de criterios, como la reincidencia, para denegar los beneficios penitenciarios.

2. El Área de Medio Libre

Si bien se considera regularmente que la labor penitenciaria se circunscribe a lo que sucede en los establecimientos penitenciarios, lo cierto es que la misma es la más importante y la abarca a la mayor cantidad de ciudadanos, pero existen al menos dos funciones que implican una labor con personas en libertad.

- **La asistencia post penitenciaria.-** Que consiste en la asistencia que se brinda a los ciudadanos que por diversos motivos recuperan su libertad: egreso con beneficio penitenciario dictado por mandato judicial (semilibertad y liberación condicional), egreso por cumplimiento de la pena y egreso por haber sido beneficiado por una gracia presidencial (indulto, conmutación de la pena o derecho de gracia).
- **Ejecución de penas limitativas de derechos.-** Para ciertos supuestos la legislación establece penas distintas a la privación de la libertad, como trabajos comunitarios o limitación de días libres. La ejecución y control de dichas penas son de responsabilidad de la administración penitenciaria.

Para el cumplimiento de dicha labor el INPE ha creado al interior de su organización del Área de Medio Libre. La importancia de ello es tal que la Presidencia del INPE en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* establece la necesidad de mejorar su labor.

A continuación se detallan las características de cada una de estas funciones de la administración penitenciaria, finalmente se establecen un conjunto de recomendaciones para la mejora de las mismas.

2.1. Asistencia Post Penitenciaria

La legislación internacional¹⁵² establece disposiciones para la persona que recupera su libertad, entendiendo que no en todos los casos tendrá el apoyo de su familia o amigos, siendo posible que se encuentre en una situación de carencia que afecte sus derechos fundamentales, así como ponerlo en una situación que le haga optar por la incursión en actividades delictivas.

Así, el éxito de la resocialización (la no comisión de nuevas conductas delictivas) no se agota al recuperar la libertad el interno, sino que debe brindar una asistencia en ese momento, el cual es el más difícil y el que pone a prueba los resultados del tratamiento penitenciario. En tal medida resulta esencial que la labor del INPE desarrolle programas de apoyo y asistencia.

La asistencia post penitenciaria constituye la última y más importante etapa del tratamiento penitenciario y de la resocialización. Esta labor no es considerada de responsabilidad exclusiva de la institución penitenciaria, debiendo ser compartida con la comunidad y la sociedad civil. Dicha asistencia no puede ser indefinida ni obligatoria (al no constituir parte de la sentencia). En tal sentido debe ser brindada al interno que la solicite y por un tiempo razonable que le permita su reincorporación adecuada a la sociedad. Un aspecto importante que señalan las Reglas Mínimas es que esta asistencia no ha de iniciarse al momento en el que el interno sea puesto en libertad, sino que debe darse con anterioridad.

Para ello el CEP crea las denominada Juntas de Asistencia Post Penitenciarias, en tanto que su Reglamento simplifica su composición, de modo tal incluya un representante de la Cámara de Comercio local, uno de cada agrupación religiosa y uno de los organismos no gubernamentales ligados al quehacer penitenciario. Asimismo amplía sus funciones, dándoseles la posibilidad de organizar actividades en favor del liberado o la víctima; crear asociaciones privadas con este fin; participar en la rehabilitación del liberado, etc.

¹⁵² Reglas Mínimas para el tratamiento del interno (Regla 81).

Si bien la Tercera Disposición Transitoria fijó un plazo de 30 días para la designación de dichos representantes, ello no sucedió de la manera que el INPE debió paulatinamente de conformarlas.

Estas juntas deberían de prestar apoyo a todos los internos que por diversos motivos han recuperado su libertad:

- Por el cumplimiento de su pena su pena;
- Por la concesión de un beneficio penitenciario (semilibertad o liberación condicional) y aún deben de cumplir un conjunto de reglas de conducta, las cuales deben ser controladas por el INPE; y,
- Por la concesión de alguna gracia presidencial

Esta función es cumplida por las diversas Oficinas de Medio Libre que existen en el país.

Las dificultades.- Los ambientes donde desarrollan sus actividades los órganos operativos de asistencia post penitenciaria son locales de construcción antigua, ex establecimientos penitenciarios o locales prestados por otras instituciones, con carencias su infraestructura.

En cuanto al personal para la atención en medio libre el INPE cuenta con un personal reducido, a lo que se suma la escasez de mobiliario y material básico, lo que no permite que desarrollen sus labores de manera adecuada, no pudiendo supervisar la conducta de los liberados, realizar las gestiones necesarias y organizar las actividades de capacitación y formación.

En estos órganos de asistencia post penitenciaria debe existir un equipo multidisciplinario: abogado, psicólogo y asistente social, para atender las personas que egresan de los establecimientos penales con beneficios penitenciarios (semi-libertad, liberación condicional) han cumplido su pena o han sido indultados.

La carencia de personal no permite la existencia de equipos multidisciplinarios completos, lo que afecta la capacidad para atender a los liberados.

Debido a ello la situación actual de la asistencia post penitenciaria es de una deficiencia tal que afecta la capacidad del Estado de brindar alguna ayuda adecuada a la persona que recupera su libertad. Ello a pesar del esfuerzo del reducido personal penitenciario.

Aspectos como el lograr incluir a los liberados en actividades laborales, aún cuando fueran temporales, la capacitación para el desarrollo de actividades productivas, el asistirlo en la obtención de su documentación personal o el dictado de charlas de orientación para su superación personal, no pueden ser desarrollados de manera adecuada.

El INPE ha tenido éxitos limitado para lograr el compromiso de instituciones del Estado (municipios, regiones) o privadas, siendo ello una tarea pendiente.

2.2. Penas Limitativas de Derechos

Una de las orientaciones de la legislación internacional es la de utilizar de manera preferente penas no privativas de libertad, limitando la cárcel únicamente para los casos de extrema necesidad¹⁵³.

En tal sentido la legislación penal nacional¹⁵⁴ regularmente desarrolla la pena privativa de libertad conjuntamente otras, que también afectan la libertad u otros derechos pero de manera menos gravosa.

En efecto, la opción regularmente asumido por el legislador penal es el de limitar la privación de libertad para los delitos de mayor gravedad, dejando para los casos de escasa importancia (pero que requieren de una sanción) otras penas.

Respecto a estas penas debe realizarse una primera afirmación: no son formas de impunidad. En efecto, regularmente ellas han sido acusadas de propiciar la delincuencia en tanto no significan sanción alguna y por el contrario dejar en la impunidad al delinciente. Dicha afirmación es falsa,

¹⁵³ Además de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos debe hacerse referencia a las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)

¹⁵⁴ Entre ellas, el Código Penal (artículo 31º y siguientes), CEP (artículos 119º a 124º), RCEP, Ley Nº 27030 y el Decreto Supremo Nº 005-2000-JUS.

ya que aplicadas de manera adecuada son reales restricciones a la libertad e implican cargas para el ciudadano.

Las razones para la existencia de estas penas son diversas: evitar la desproporción de privar de libertad a una persona que ha cometido un delito menor; evitar los efectos nocivos que implica la cárcel para un ciudadano que ha participado en un acto ilegal de escasa peligrosidad; y evitar los altos costos que implican mantener en prisión a una persona¹⁵⁵. Sobre este último punto debe recordarse que el mantener a una persona privada de libertad origina la obligación para el Estado de asumir todos los costos de su mantenimiento y atención de sus necesidades básicas.

Según el artículo 31° del Código Penal las penas limitativas de derechos son: la prestación de servicios a la comunidad; la limitación de días libres, y la inhabilitación.

- **La prestación de servicios a la comunidad** (artículo 34° del Código Penal).- La que obliga al condenado a trabajos gratuitos en entidades asistenciales, hospitales, escuelas, orfanatos y otras instituciones similares u obras públicas; conforme sus aptitudes personales¹⁵⁶. En lo posible debe cumplirse en jornadas de 10 horas semanales, entre los sábados y domingos, para no perjudicar la jornada normal de su trabajo habitual. El condenado puede ser autorizado para prestar estos servicios en los días útiles semanales, computándosele la jornada correspondiente. La pena puede extenderse de 10 a 156 jornadas de servicios semanales.

Una jornada de prestación de servicios comunitarios es igual a 10 horas de trabajo gratuito semanales, por consiguiente la pena mínima de 10 jornadas hace un total de 100 horas, en tanto que la pena máxima de 156 jornadas horas equivale a 1,560 horas.

- **Pena limitativa de días libres (artículo 35° del Código Penal).**- Que consiste en la Es la obligación de permanecer los días sábados, domingos

¹⁵⁵ De acuerdo a la información del INPE, el costo diario de mantener a una persona privada de libertad es de aproximadamente cuatro dólares americanos. Con dicha inversión el Estado no puede garantizar en la actualidad un trato adecuado del interno ni la satisfacción de sus mínimas necesidades.

¹⁵⁶ El artículo 8° del Decreto Supremo N° 005-2000-JUS señala que la pena consiste en el trabajo voluntario, gratuito, personal, de utilidad pública y respetuosa de la dignidad de la persona realizado en cumplimiento de una pena legalmente impuesta.

y feriados, por un mínimo de 10 y un máximo de 16 horas en total por cada fin de semana, en un establecimiento organizado con fines educativos y sin las características de un centro carcelario. Durante este tiempo el condenado debe recibir una orientación que favorezca su rehabilitación.

El monto de la pena va desde los 10 a 156 jornadas de limitación semanales. Como en el caso anterior, la pena mínima de diez jornadas equivale a 100 horas, en tanto que la pena máxima de 156 jornadas equivale a 1,560.

Ambas se aplican como penas autónomas conforme pero también como sustitutivas o alternativas de la pena privativa de la libertad cuando la sanción sustituida a criterio del Juez no sea superior a cuatro años (artículo 32° del Código Penal). En caso se apliquen como sustitutorias de la pena privativa de libertad (en tanto no fuera procedente la condena condicional) el Juez sustituye cuando la pena privativa de libertad sea no mayor de 4 años.

El INPE es responsable de la administración, supervisión y control de la ejecución de ambas penas mediante la Dirección de Penas Limitativas de Derechos de las Direcciones Regionales respectivas. Como en el caso de la atención post penitenciaria, las funciones en cada lugar las cumplen las Oficinas de Medio Libre.

El CEP (artículos 119° a 124°) regula la finalidad de estas penas, la forma y criterios para la asignación de los servicios, la supervisión de la ejecución y el deber de la administración penitenciaria para gestionar la implementación de locales adecuados para la ejecución de las penas. Posteriormente la Ley N° 27030 (29 de diciembre de 1998) establece disposiciones para la ejecución de ambas penas y el Decreto Supremo N° 005-2000-JUS (28 de junio de 1998) las reglamenta con mayor detalle.

Para ello se cuenta con entidades receptoras, que son las instituciones designadas por el INPE, que reciben al sentenciado para que preste servicios en forma gratuita en cumplimiento de la pena o que brinde apoyo educativo gratuito en el caso de la limitación de días libres.

En el Registro Nacional de Entidades Receptoras para la prestación de servicios a la Comunidad y Limitación de días libres (creado mediante Ley N° 27030) se inscriben las entidades que requieran la prestación de servicios en forma gratuita. Asimismo aquellas que puedan brindar apoyo gratuito en las tareas educativas a impartir en la ejecución de la pena de limitación de días libres.

Las dificultades.- La gran mayoría de sentenciados a estas penas corresponden a casos de prestación de servicios a la comunidad y sólo una minoría a limitación de días libres.

Las deficiencias de locales e infraestructura son similares a los de la asistencia post penitenciaria, en tanto ambas actividades son desarrolladas por el INPE en los mismos lugares. Similar situación se puede señalar respecto a los materiales y profesionales encargados del cumplimiento de estas penas (equipos multidisciplinarios).

Al igual que en el caso de la asistencia post penitenciaria se requiere la participación de instituciones públicas y privadas, especialmente como unidades receptoras en donde los sentenciados realicen las actividades laborales como parte de la prestación de servicios a la comunidad. El rol de los gobiernos locales y el regional para ello es de suma importancia a fin que los sentenciados tengan efectivas labores a realizar.

La percepción de la ciudadanía respecto a este tipo de penas variará en tanto observe que efectivamente las personas sentenciadas realicen una labor a favor de la comunidad. Por ello se requiere que cada municipio establezca con claridad las labores a realizar en su circunscripción.

2.3. Plan de Acción

En relación a la administración de justicia

- Fomentar, desde la Dirección del establecimiento penitenciario, reuniones periódicas entre el personal penitenciario y los magistrados, a fin de que conozcan la situación del establecimiento penitenciario. Existe una experiencia previa en la Mesa de Dialogo desarrollada en el penal hace algunos años con la participación del

Poder Judicial, el Ministerio Público, las autoridades penitenciarias, la Defensoría del Pueblo y los representantes de los internos.

- Solicitar, desde la Dirección del establecimiento penitenciario, al Presidente de la Corte Superior y al Fiscal Superior Decano, que los magistrados realicen visitas periódicas al penal.
- Coordinar, desde la Dirección del establecimiento penitenciario, Mesas de Dialogo en la cual los internos y los magistrados puedan conversar respecto a los problemas y pedidos de los internos.
- Remitir al Presidente de la Corte Superior, la relación periódica de casos en los que exista exceso en los plazos procesales o no se haya remitido copia de sentencia. Para ello se requiere de informes mensuales del Área Legal del penal.
- Organizar periódicamente charlas respecto a temas relacionados con las principales inquietudes de los internos sobre el proceso penal y la tramitación de beneficios penitenciarios.

El Área de Medio Libre del INPE

- Implementar un ambiente adecuado para el trabajo de la Área del Medio Libre, encargada de la asistencia post-penitenciaria y la ejecución de las penas no privativas de libertad. El local debe estar ubicado en un lugar céntrico del Callao, alejado del establecimiento penitenciario y fácilmente accesible para los liberados y sentenciados.
- Equipar con mobiliario, material de escritorio, material impreso, equipo de computo y audiovisuales. Asimismo debe garantizarse mecanismos para que el personal penitenciario pueda movilizarse y comunicarse adecuadamente para realizar sus funciones.

- Conformar equipos multidisciplinarios suficientes para realizar una labor adecuada, entre ellas el supervisar la labor de las unidades receptoras¹⁵⁷.
- Crear una base informática que permita actualizar el cumplimiento de la actividad post penitenciaria de cada liberado, especialmente de aquellos con beneficios penitenciarios. Asimismo de la ejecución de las penas no privativas de libertad¹⁵⁸.

Coordinaciones con entidades del Estado y la sociedad civil

- Con las autoridades municipales, del Gobierno central, a fin de establecer su compromiso en las Juntas Post Penitenciarias y las labores a desarrollar en la Prestación de Servicios a la Comunidad (como unidades receptoras)¹⁵⁹. Idéntica labor ha de establecerse con entidades de la sociedad civil, especialmente la Iglesia, empresas, etc.
- Coordinar con las universidades u otras instituciones especializadas para apoyar en el tratamiento del liberado y del sentenciado, especialmente de los fármaco dependientes. Asimismo para permitir cursos de capacitación y formación.
- Realizar actividades académicas, culturales orientadas y campañas de difusión en la sociedad civil respecto a la importancia de la asistencia post penitenciaria. Asimismo la relevancia y ventajas de las penas no privativas de libertad para lograr la resocialización de los condenados.

Coordinaciones con el Poder Judicial

- Mantener reuniones de información con los jueces y fiscales penales, a fin de fomentar la aplicación de las medidas no privativas de libertad para los casos de penas privativas de libertad menores a 4 años¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*

¹⁵⁸ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*

¹⁵⁹ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

¹⁶⁰ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

- Informes periódicos a los jueces y fiscales penales respecto al cumplimiento de las reglas de conducta de los liberados por beneficios penitenciarios. Asimismo respecto al cumplimiento de las medidas no privativas de la libertad.