

Plan Regional de Tratamiento Penitenciario del Gobierno Regional del Callao

CAPITULO I

TRATAMIENTO PENITENCIARIO INTEGRAL

1. El tratamiento penitenciario en la legislación nacional
- 2 Nuevo Enfoque del Tratamiento Penitenciario Integral
 - 2.1. Bases para un Tratamiento Penitenciario Integral
 - a) El tratamiento sólo a quienes lo necesiten
 - b) Clasificación de internos en grupos homogéneos
 - c) Fortalecimiento del vinculo familiar del interno
 - d) Protección de grupos vulnerables.
 - e) Atención preferente a internos vulnerables en la prestación de servicios
 - f) Fortalecimiento del área de tratamiento
 - g) Acciones de trabajo y educación
 - h) Respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad
 - 2.2. Plan de Acción
3. La Clasificación Penitenciaria
 - 3.1. Clasificación penitenciaria y la asignación del régimen penitenciario
 - 3.2. Clasificación penitenciaria y ubicación del interno en pabellones
 - 3.3. Clasificación penitenciaria y tratamiento penitenciario
 - 3.4. Plan de Acción
4. Protección de Grupos Vulnerables
 - 4.1. Los jóvenes privados de libertad
 - 4.2. Internos Adultos Mayores
 - 4.3. Internos Primarios
 - 4.4. Internos con Discapacidad
 - 4.5. Minorías sexuales
 - 4.6. Vulnerabilidad por razones de salud
 - a) Internos con VIH SIDA
 - b) Internos con TBC
 - c) Internos con enfermedades terminales
 - d) Internos con problemas psiquiátricos
 - 4.7. Internos vulnerables por razones de seguridad personal
5. Trabajo y Educación

- 5.1. Trabajo penitenciario
- 5.2. Educación Penitenciaria

6. Servicios Penitenciarios

- 6.1. Asistencia legal
- 6.2. Asistencia psicológica
- 6.3. Asistencia social
- 6.4. Otras actividades que fortalecen el proceso de Resocialización del Interno

CAPÍTULO II

RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

1. La Infraestructura Penitenciaria

- 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 entre internos
- 1.4. Plan de acción

2. La Alimentación Penitenciaria

- 2.1. Provisión de agua potable
- 2.2. Provisión de alimentos por parte de la visita
- 2.3. Funcionamiento del sistema de provisión de alimentos
- 2.4. Plan de Acción

3. Derecho a la Salud

- 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 como problema de la salud pública
- 3.6. Plan de acción

4. Derecho a la Salubridad y a un Ambiente Sano

- 4.1. Legislación nacional
- 4.2. Legislación internacional

4.3. Plan de Acción

5. Régimen Disciplinario

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

6.1. La población penal extranjera a nivel nacional

6.2. Principales problemas de los extranjeros privados de libertad

a) El problema del Idioma

b) Problemas de salud

c) La ausencia de familiares en el país

d) La visita como derecho del interno

e) Acceso a los beneficios penitenciarios

6.7. Ejecución de la pena en el país de origen

6.8. Plan de acción

CAPÍTULO III FORTALECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTORIDAD Y SEGURIDAD PENITENCIARIA

1. El principio de Autoridad y la Seguridad Penitenciaria
2. La seguridad interna y externa de los establecimientos
3. La organización de la seguridad penitenciaria y el personal
4. Revisiones de Visitas y Comunicaciones
 - 4.1. Revisión de las visitas
 - 4.2. Sanción para las visitas
 - 4.3. Control de la comunicación
5. Revisión de los Ambientes de Reclusión
6. Conducción y Traslado de Internos
7. Los Medios de Coacción y el Uso de la Fuerza
 - 7.1. Criterios para el Uso de la Fuerza
8. Inteligencia Penitenciaria
 - 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
2. Sobre el uso de la fuerza
3. La capacitación permanente como eje de la buena labor del servidor penitenciario
4. Aspectos relevantes para el mejor desempeño del trabajador penitenciario
5. Plan de Acción

CAPITULO 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
 - 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
2. El Área de Medio Libre
 - 2.1. Asistencia Post Penitenciaria
 - 2.2. Penas Limitativas de Derechos
 - 2.3. Plan de Acción

CAPITULO I

TRATAMIENTO PENITENCIARIO INTEGRAL

1. El 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. En esta labor se debe contar con la participación del interno y su familia, con instituciones públicas o privadas, así como con la sociedad en general, tal como lo dispone el artículo 97º del Reglamento del Código de Ejecución Penal¹.

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

- **Los relacionados con la atención de la salud física y mental del interno.** Normativamente la atención médica es un componente del tratamiento. Ello es un error, pues se trata de un derecho fundamental que se debe brindar al margen de las acciones de tratamiento, que siempre ponderará el perfil del interno. Sin embargo, si bien la salud no se relaciona directamente con la posibilidad de cambio de la conducta del interno, el mantenimiento de un buen

¹ En adelante RCEP.

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

- **El trabajo y la educación penitenciarias.** Son el núcleo del tratamiento, pues se pretende dotar al interno de habilidades y conocimientos para el desarrollo correcto de su vida en libertad.
- **Los servicios penitenciarios.** Brindados por el personal profesional multidisciplinario a través del servicio legal, psicológico y servicio social.

Por su parte, respecto al contenido del tratamiento resocializador, el Tribunal Constitucional ha determinado que se requiere 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...²

- **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 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 libertad³.

2. Nuevo Enfoque del Tratamiento Penitenciario Integral

² Sentencia del expediente N° 010-2002-AI/TC, párrafo 187.

³ Sentencia del expediente N° 010-2002-AI/TC, párrafo 188.

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)⁴.

La propuesta resocializadora es un mandato recurrente en casi 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, destinado a adaptar al ciudadano a los principios y valores de una sociedad en libertad, cuyas 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 libre⁵.
- La cárcel es un centro reproductor de violencia, como tal, resulta contraproducente recluir a una persona 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.
- 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 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 tratamiento.

⁴ En adelante *Reglas Mínimas*.

⁵ 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*”.

Sin duda, el propósito del tratamiento es una posibilidad compleja. Hoy, en nuestros penales, está acción 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 debe abandonar la opción resocializadora, no sólo porque ello implicaría desobedecer un 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 pena⁶, es también, una trascendente decisión de política criminal.

2.1. 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, tales acciones deberán estar acompañadas por decisiones de política institucional, sin las cuales las primeras no se podrían implementar. Por ello, usamos la expresión de “Tratamiento Penitenciario Integral”, que está recogida también en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*⁷, del INPE.

A lo largo del presente Plan de Tratamiento, 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:

- a) El tratamiento sólo a quienes lo necesiten.** Si bien la norma penitenciaria señala que el tratamiento es obligatorio para todos privados de libertad, desde el inicio de la reclusión hasta su libertad, tenemos que afirmar que ello no es posible no sólo por un tema logístico sino por la constatación fáctica que no todos los privados de libertad lo requieren. Ello supone abandonar la presunción patológica de todos los que delinquen, y afirmar, el principio de presunción de normalidad⁸. Desde esa perspectiva, el tratamiento penitenciario, especialmente a través de terapias institucionales, sólo deberán brindarse a quien luego de una evaluación profesional lo requiera.

- b) 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.

⁶ Esta opción ha sido descartada también por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Expediente N° 010-2002-AI/TC, párrafo 188.

⁷ 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*.

⁸ El celebre Alessandro Baratta es el autor del principio presunción de normalidad.

- c) 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 impidan una adecuada relación, sino a través del Área Social, debe promover el fortalecimiento de dicho vínculo. Sin respaldo familiar el proceso de reintegración es mucho más complejo, incluso en la coyuntura actual. En concordancia con este principio, se debe prohibir los traslados intempestivos o arbitrarios de los internos a zonas distantes de sus lugares de origen.
- d) Protección a los grupos más vulnerables.** La Cárcel no afecta a todos por igual. Las personas que han optado como medio de vida el delito, sufren la prisión pero lo asumen como una etapa en su carrera delictiva, por ello, su nivel de afectación es menor. En cambio, 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 violencia interna de una prisión, la cárcel los impacta severamente. Por ello, con la finalidad de reducir el deterioro que en su personalidad les causa la detención, es fundamental diseñar acciones de protección a favor de los grupos de internos más vulnerables.
- e) Atención preferente a internos vulnerables en la prestación de servicios.** El sistema penitenciario no puede atender a todas las personas privadas de libertad por igual. No sólo por la simple razón que los recursos siempre han sido siempre escasos, sino porque no todos los internos se encuentran en situación de desprotección. Por ello, establecer criterios de atención preferente a favor de los internos más vulnerables en todos los diversos servicios que presta la administración penitenciaria será siempre una necesidad.
- f) Fortalecimiento del área de tratamiento.** Los servicios que los profesionales brindan en el área legal, social y psicológico son fundamentales. Por ello, es necesario fortalecer dichas áreas, no sólo incrementando el número de profesionales, sino dotándolas de herramientas pedagógicas necesarias.
- g) Acciones de trabajo y educación.** Tradicionalmente, las actividades laborales y educativas han sido esenciales en el tratamiento penitenciario. Por ello, es imprescindible ampliar la oferta laboral y educativa las cuales deben ser diseñados en base a un fuerte componente productivo,
- h) Respeto a 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 lo tiene incólumes.

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. En tal sentido, prioritariamente se pretende que la persona detenida salga en libertad sin que haya asumido los “valores” de la subcultura carcelaria, pues ello probablemente los 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 las que ingresó.

El tratamiento, busca 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 cárceles.

Importante recordar, que existe una tendencia natural del ser humano a adaptarse a su entorno social. Aplicada tal situación a la cárcel, ese proceso de adaptación se producirá en desmedro de la sociedad, pues tal proceso generalmente conducirá 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.

Finalmente, afirmamos que el tratamiento penitenciario que promovemos, guarda relación directa con aspectos de interés penitenciario y de política criminal:

- **Seguridad ciudadana.-** El tratamiento integral busca reducir las posibilidades de reincidencia del interno liberado. Por ello, una tarea fundamental del personal de tratamiento y de seguridad será la función preventiva del delito y de seguridad ciudadana⁹.

Generalmente, cuando se abordan aspectos vinculados a la seguridad ciudadana, se parametra la discusión a las actividades que realiza la Policía Nacional, y las que ejecutan algunos municipios y gobiernos regionales a través de los serenazgos y algunas organizaciones comunitarias. Ajeno a este debate 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

⁹ 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”.

principio constitucional de resocialización , que en reiteradas ocasiones ha afectado seriamente el principio de autoridad¹⁰.

Si como se afirma, las cárceles –especialmente los de gran dimensión y exacerbada sobrepoblación- son esencialmente centros reproductores de violencia a pesar de los extraordinarios espacios de humanidad, 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 está negando toda posibilidad de resocialización, sino que es altamente probable, que al obtener su libertad, egresarán capacitados en las artes del delito, y probablemente se reinserten con mayor facilidad al mundo de la delincuencia¹¹.

Para la vida cotidiana de una comunidad, esa perspectiva se traducirá en mayor incidencia delictiva, y por tanto en inseguridad ciudadana. Ese hecho, demuestra precisamente que existe una relación armónica y perfectamente integrada entre la prisión, la reincidencia y el crecimiento de la inseguridad ciudadana, que no puede ni debe ser ignorado¹².

- **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 adecuado, que con toda certeza incidirán favorablemente en la seguridad del establecimiento.
- **Salud mental.-** 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 contexto 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.

2.2 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, que previa evaluación, identifiquen a los internos que tengan menor compromiso delictual, que puedan 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

¹⁰ Pedraza Sierra, Wilfredo: La Cárcel y la Seguridad Ciudadana. En Legal Express N° 55, Gaceta Jurídica, Año 5, Julio 2005.

¹¹ Idem.

¹² Ibidem.

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 que tienen claro perfil delictivo;
- Nivel de vinculación con organizaciones criminales en etapa de libertad;
- 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, tendrán prioridad en la atención en los servicios del Área Legal, Psicológica y Servicio Social. También en el acceso a las actividades educativas y laborales que implemente 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 cuya tratamiento sirvan de ejemplos en casos similares.

3. La Clasificación Penitenciaria

De acuerdo al Código de Ejecución Penal¹³ y el RCEP, la clasificación de los internos se puede dar en dos niveles:

- En los *establecimientos transitorios*, en donde una Junta Técnica de Clasificación (abogado, psicólogo y asistente social) determina el establecimiento penitenciario que corresponda al interno, cuya permanencia no debe exceder las 24 horas¹⁴.
- En los *establecimientos penitenciarios*, donde el Órgano Técnico de Tratamiento a través una de junta de clasificación, y en un plazo de 30 días

¹³ En adelante CEP.

¹⁴ Artículo 41° del RCEP. Asimismo se indica que dicho plazo puede ampliarse por disposición judicial expresa o por razones de seguridad debidamente motivadas

debe realizar un estudio integral y formular un diagnóstico, pronóstico y programa de tratamiento¹⁵.

En el Establecimiento Penitenciario del Callao, los parámetros de clasificación que se aplica es la segunda, en tanto no existe en la jurisdicción un establecimiento transitorio¹⁶.

3.1. Clasificación penitenciaria y la asignación del régimen penitenciario

Si bien técnicamente es posible que en la evaluación realizada en el penal, se pueda determinar que un interno sea ubicado en el Régimen Cerrado Especial, para ello se requeriría adicionalmente que el INPE autorice la implementación de dicho régimen en el penal del Callao.

Por ello, la clasificación posible en el Callao se limitada a la asignación de una de las etapas del régimen Cerrado Ordinario, tarea que corresponde a la Junta de Clasificación. Las diversas etapas del régimen Cerrado Ordinario no tienen sustanciales diferencias en cuanto al acceso al patio, visitas, acceso a comunicación u otros servicios penitenciarios. Por ello, tal clasificación no tiene mayor incidencia respecto a las condiciones de detención.

3.2. Clasificación penitenciaria y ubicación del interno en pabellones

El objetivo central de la clasificación debe ser la determinación adecuada del lugar de reclusión del interno. La separación de la población penitenciaria constituye un tema de especial importancia para:

- La seguridad y disciplina penitenciaria. En efecto, como se desarrollará más adelante a fin de garantizar la seguridad del penal y de los propios internos, se requiere que la ubicación en los pabellones permita evitar que los sectores más vulnerables puedan ser agredidos, que las organizaciones criminales al interior del penal puedan mantener un funcionamiento, que se organicen actividades en contra de la autoridad penitenciaria. Por ello resulta de sumo interés que entre los criterios de clasificación se pueda considerar la opinión del personal de seguridad.
- El tratamiento penitenciario.- Sólo una adecuada distribución de los internos puede permitir que el personal de tratamiento desarrolle sus acciones en un ambiente que propicie un avance en el camino hacia la resocialización.

3.3. Clasificación penitenciaria y tratamiento penitenciario

Conforme al Código de Ejecución Penal 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

¹⁵ Artículo 97° del RCEP.

¹⁶ A nivel nacional el único Establecimiento Penitenciario Transitorio es el de Lima, conocida comúnmente como la Carceleta.

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.

En tiempos de hacinamiento exacerbado y de falta de infraestructura penitenciaria en buen estado, el uso adecuado de la infraestructura disponible pone a prueba la imaginación y capacidad de administración de la autoridad penitenciaria. En tal situación, la adopción de criterios básicos de separación, especialmente de los jóvenes reclusos de quienes ya tienen por opción de vida la delincuencia, constituye una labor fundamental.

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...”¹⁷

Se entiende que al momento de hacerse la clasificación penitenciaria también debería de establecerse los lineamientos básicos del programa de tratamiento. Es decir, por ejemplo, que tipo de necesidades en educación o actividades laborales se podrían atender, cual debería ser la prioridad en la atención de los diversos servicios penitenciarios para con el interno, etc.

Este es un aspecto que regularmente es omitido en la inicial clasificación penitenciaria o se desarrolla de manera precaria. Por ello resulta necesaria una pronta implementación de esa obligación.

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;
- Repartir a los internos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social.

¹⁷ Principio XIX.

3.4. 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.
- 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 suponer la implementación de procesos de evaluación complejos, sino realizarse sobre la base de la información 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.
- 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.
- Los privados de libertad que tengan alguna discapacidad, deberán ser clasificados en áreas accesibles del pabellón. En ningún caso tendrán como destino celdas ubicadas en pabellones superiores al primer piso.
- 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 Mujer y Desarrollo Social.
- Las personas privadas de libertad que ingresen por primera vez al establecimiento penal, deberán permanecer obligatoriamente durante 5 días, en el área de prevención, lugar donde será asistido e por el personal de tratamiento e instruido sobre las características del régimen al interior del penal.

4. Protección de Grupos Vulnerables

La prisión afecta de un modo distinto a los privados de libertad. Por ello, es imprescindible identificar en el penal del Callao a los internos que puedan considerarse vulnerables y que por lo tanto, puedan conformar segmentos de internos de tal característica. El criterio de selección es simple: identificar a los internos jóvenes, primarios, enfermos y de la tercera edad, que son quienes generalmente son más afectados por la violencia interna de un establecimiento penal.

Se trata entonces de grupos de internos, que debido a alguna cualidad personal como edad, opción sexual, capacidad física o psicológica, condiciones de salud u otro similar, pueden ser proclives a recibir maltratos físicos o psicológicos o tratamiento discriminatorio por los propios internos y por las autoridades.

4.1. 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,”*¹⁸ 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.

En el caso particular de 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 importante las acciones contra la delincuencia, es importante guardar el equilibrio necesario para no asumir como única respuesta la acción policial que en ocasiones sólo basa su actuar en la ideología del orden y la seguridad, así como en el incremento del poder policial y punitivo con medidas destinadas a la inocuización, y otras pasajeras aunque de gran impacto mediático y social, que a largo plazo, resultan contraproducentes.

Sin embargo, es evidente que las medidas “estrictamente retributivas”, “mano dura” o “tolerancia cero”, no son efectivas desde una perspectiva de política pública. Así lo sostiene por ejemplo el citado informe del Banco Mundial, en el sentido que *“no han demostrado tener efectos en reducir las conductas de riesgo entre los jóvenes”*.

Se señala también que 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 establecen 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

¹⁸ BANCO MUNDIAL. *«El Potencial de la Juventud: políticas para jóvenes en situación de riesgo en América Latina y el caribe»*

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 a la delincuencia como medio de vida; sin embargo, y al otro extremo de esa hipótesis, es también la persona con mayores probabilidades de resocialización, pues precisamente, se encuentran en proceso formativo.

Plan de acción

Formular un Programa de Tratamiento para la Población Interna Joven¹⁹, que en concordancia con los modernos enfoques de intervención, establezca pautas de intervención especializada para jóvenes, incidiendo en el componente educativo, pues resulta trascendente subsanar las carencias formativas que podrían haberlos conducido tempranamente al delito. Para la formulación de este Programa se deberá considerar 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 actitud respecto a su víctima, y determinante la conducta observada dentro del penal y su decisión de incorporarse voluntariamente.
- **Infraestructura propia.-** La posibilidad real del éxito de un programa de esta naturaleza, descansa en gran medida en mejorar sustantivamente las condiciones de reclusión, y en la restricción del contacto con internos que no pertenezcan al programa.
- **Tratamiento.-** Las acciones de tratamiento se dirigen a crear habilidades productivas y pautas de autoayuda. Por ello, la participación de las áreas de psicología, trabajo social y los talleres productivos 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.-** A fin de tener control del programa y brindar al interno el necesario soporte para su adecuada inserción social, al salir en libertad debe asegurarse que al menos durante los seis primeros meses exista control de actividades del liberado. Si bien esta labor la debe de realizar el servicio de asistencia post penitenciaria, para garantizar su éxito se debe diseñar un programa especializado.

4.2. Internos Adultos Mayores

La reclusión en un establecimiento penitenciario causa impacto diverso en las personas, en atención a su perfil criminógeno personal, su estado de salud y su edad. Sin duda, las condiciones de reclusión impactan con mayor énfasis en las

¹⁹ 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.

personas de mayor edad, especialmente a quienes se denominan “adultos mayores”.

Se denomina adultos mayores a toda persona de 60 años a más; y de acuerdo al mantenimiento de su capacidad funcional puede clasificarse en tres grandes grupos²⁰:

- 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.

Entonces, un adulto mayor tiene reducida su capacidad física, demanda usualmente mayor atención médica y mejores condiciones de detención, por ello, 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 consideración de pertenecer al grupo de los adultos mayores, en cuyo caso deberán ser ubicados en ambientes especialmente para ellos destinados a ellos; donde no sean agredidos ni maltratados por los demás internos. De preferencia deberán ubicarse en un solo ambiente (pabellón o ala) en el primer piso y procurar que los ambientes sean cálidos, ventilados y sin humedad.
- Garantizar alimentos balanceada a los internos adultos mayores, de acuerdo a las recomendaciones y cuidados en la alimentación para personas adultas mayores del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social²¹;
- Atención especializada y preferente en el área de salud;
- Promover la difusión de la Ley de atención preferente (Ley N 27408²²) para los adultos mayores entre el personal penitenciario, a

²⁰ Lineamiento N° 001-2006INPE/OGT. Aprobado Mediante R.P. N° 146-2006-INPE/P. Punto 4.1.

²¹ Ídem. Punto 5.6.

²² Modificada por la Ley 28683.

fin de mejorar el trato que brindan a los internos, así como a los visitantes que tenga tal condición.

4.3. Internos Primarios

El ingreso de un interno primario (primer ingreso) a un establecimiento penitenciario, especialmente si es 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 partes de grupos de internos con mayor poder al interior de la población penitenciaria, que puede ir desde insultos, malos tratos, agresiones físicas e incluso sexuales. En la escala social existente al interior de un ambiente penitenciario estas personas, especialmente si son jóvenes, ocupan uno de los últimos peldaños.
- En un gran porcentaje de casos el ingreso a actividades delictivas han tenido como trasfondo carencias materiales o desordenes de conducta producto de múltiples problemas. Estas carencias o problemas no son regularmente atendidos por la administración penitenciaria.
- Asimismo se ven expuestos a un ambiente en 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 recreación de la subcultura delincencial hace que el primario paulatinamente considere tales prácticas como normal, y los asuma progresivamente.
- Finalmente el paso por la cárcel puede marcarlos negativamente para poder acceder a una actividad laboral lícita. Al respecto 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 estamos frente a un sector especialmente vulnerable, pero a la vez frente a uno de los pocos grupos de la población penitenciaria que muestra una real posibilidad de resocialización, en tanto se trata de personas que están deseosas de hacerse a un lado del ambiente violento y caótico que representa la cárcel.

Observados como el punto más vulnerable del resto de la población, temerosos de ser objeto de agresiones, desesperanzados por su futuro, son también quienes muestran el mayor interés en las escasas oportunidades que la administración penitenciaria puede brindarles.

Plan de Acción

- Ubicarlos en un ambientes separados de quien han optado al delito como medio de vida;
- Establecer que el tratamiento penitenciario y sus diversos componentes tengan a estas personas como el grupo prioritario de atención;
- Brindar soporte psicológico para levantar su autoestima y los desordenes conductuales propios de la realidad familiar y social de donde provienen.
- Mantener o restablecer los lazos con su familia, en caso la tenga, en tanto ella pueda serle útil en su tratamiento.
- Atender el consumo de drogas y alcohol, que en muchos casos llega a una adicción que bloquea todo intento resocializador.
- Posibilitar actividades laborales que lo preparen para un mejor desenvolvimiento en el mercado laboral.

4.4. Internos con Discapacidad

Se considera a una persona con discapacidad a aquella que tiene una o más deficiencias evidenciadas con la 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, limitándola en el desempeño de un rol, función o ejercicio de actividades y oportunidades para participar equitativamente dentro de la sociedad²³.

En este caso se requiere que los internos con discapacidad (física o mental), sean clasificados en ambientes que les permitan una convivencia pacífica con los demás internos y un desenvolvimiento cotidiano sin dificultades. Han de tener preferencia en los ambientes del primer piso.

Una labor esencial del Área de Trabajo Social es apoyar a los internos con discapacidad para su inscripción en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS y de esta manera pueden acceder los beneficios que la ley le asigna.

Como lo establece el RCEP, la autoridad penitenciaria debe implementar la infraestructura para que las personas discapacitadas puedan acceder a todos los servicios del establecimiento penitenciario y desenvolverse en la vida de manera independiente y sin dificultad.

Estos internos deben tener una atención prioritaria en los diversos servicios penitenciarios, especialmente en el caso del servicio de salud.

²³ Artículo 2º de la Ley 27050. Ley General de la Persona con Discapacidad.

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 especial²⁴. 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 CONADIS²⁵.

4.5. Minorías sexuales (Gays, Bisexuales, Travestís y Transexuales)

Si bien estos internos son clasificados inicialmente según los criterios señalados previamente, para su ubicación debe considerarse su vulnerabilidad ante posibles agresiones de los demás internos. Pero dicha ubicación de modo alguno puede implicar forma alguna de aislamiento. Es importante considerar, los potenciales abusos sexuales contra tales personas, e incluso una prostitución forzada.

De parte del personal penitenciario no debe discriminar de modo alguno a estas personas, para ello se requiere de una capacitación adecuada a dicho personal.

4.6. Vulnerabilidad por razones de salud

a) Internos con VIH SIDA

Al interior del establecimiento penitenciario existen prácticas de alto riesgo para el contagio: relaciones sexuales sin protección, inyección de drogas, entre otros.

Las acciones de la autoridad penitenciaria debe centrarse en:

- Brindar a los internos información sobre el VIH/SIDA, formas de contagio y desarrollo de la enfermedad. Dicha información ha de buscar eliminar todo prejuicio y discriminación de la población interna hacia sus propios compañeros.
- Manteniendo la reserva la identidad de los internos portadores, se les debe de integrar a los programas existentes del Ministerio de Salud para su atención y tratamiento correspondiente.
- En virtud a necesidades médicas, se debe ubicar a los internos portadores en ambientes donde no sean discriminados ni maltratados por su infección o enfermedad.
- Capacitar 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

²⁴ Artículo 16° de la Ley N° 27050.

²⁵ Artículo 18.1 de la Ley N° 27050.

La autoridad penitenciaria debe diseñar y ejecutar programas de prevención, detección y atención de internos con TB e integrarse el programa a la red del Ministerio de Salud correspondiente.

Las consideraciones a tener en cuenta por la autoridad penitenciaria son:

- Previo requerimiento médico y únicamente en los casos necesarios, aislar a los internos enfermos y atenderlos en el Área de Salud. El aislamiento es permitido sólo en la fase de contagio, ya que de otro modo constituye una forma de aislamiento arbitrario.
- Brindar una dieta especial de acuerdo a la recomendación médica.

c) Internos con enfermedades terminales

Deben recibir atención y mantenerse en observación médica permanente, ubicándolos en ambientes que permitan reposo y tranquilidad. Paralelamente el área legal y la asistencia social deben organizar expedientes para tramitar alguna gracia presidencial humanitaria que permita al interno egresar del establecimiento penitenciario.

d) Internos con problemas psiquiátricos

Una vez determinada médicamente su situación deben ubicarse en ambientes especiales y recibir atención médica especializada. El personal penitenciario debe tratarlos de manera respetuosa y velar porque no sean maltratados por otros internos.

De especial importancia es garantizar que en el caso se declare a un interno inimputable mediante una resolución judicial, se deben realizar las coordinaciones para su traslado a un centro de salud mental especializado.

4.7. Internos vulnerables por razones de seguridad personal

a) Por colaboración eficaz o arrepentimiento

Se debe establecer, como en la actualidad, su separación a fin de resguardar su vida e integridad separándolos de grupos e internos que pudieran agredirlos física y/o psicológicamente. Se trata de internos acogidos a la Ley de Arrepentimiento por Terrorismo o a la Ley de Colaboración Eficaz (tráfico de Drogas, corrupción, etc.)

b) Tipo de delito y la procedencia

Los internos por delitos como la libertad sexual de menores, ex-miembros de las fuerzas policiales, fuerzas armadas u otros, requieren de ambientes de reclusión separada de la población penal general en perspectiva de brindarles protección. Se trata de grupos proclives a maltratos por parte de los internos.

Plan de Acción

- Confeccionar una relación de internos que integran cada uno de los grupos vulnerables, para tenerlos presente en la implementaciones de acciones de tratamiento de las diversas áreas;
- Recluirlos, hasta donde sea razonable en ambientes separados;
- Modificar la infraestructura para facilitar el acceso a los ambientes de la administración penitenciaria y de los servicios penitenciarios de los internos con discapacidad motora y los de la tercera edad.
- El Área Legal y de Asistencia Social, con el apoyo de la Dirección, debe coordinar con las autoridades judiciales y del Ministerio de Salud, la ubicación en centros médicos especializados de los internos con enfermedades psiquiátricas.
- El Área Legal y de Asistencia Social, con el apoyo de la Dirección, debe remitir periódicamente el listado de internos con enfermedades terminales o graves, a la Comisión de Indultos y Derechos de Gracia Humanitaria del Ministerio de Justicia.

5. Trabajo y Educación

Tanto el trabajo como la educación son aspectos fundamentales del tratamiento, en los cuales se debe de hacer una especial incidencia en tanto, como se ha señalado, brindan al interno importantes herramientas para atender a sus necesidades básicas al ser puestos en libertad, incrementando su capacidad para desenvolverse en libertad.

Estas actividades evitan el ocio que en los internos, puede propiciar conductas inadecuadas e inclusive delictivas. Puede también afectar la salud mental debido a los frecuentes problemas como la depresión, la ansiedad y niveles de agresividad. Como se ha indicado, el tratamiento penitenciario se relaciona con otros aspectos del sistema penitenciario: seguridad penitenciaria, disminución de la reincidencia y salud mental

5.1. Trabajo penitenciario

Uno de los principales retos que tiene una persona que ha sido internada en un establecimiento penitenciario, es lograr los medios adecuados para acceder a un puesto de trabajo o alguna actividad productiva que le brinde los recursos para subsistir o mantener a su familia al lograr su libertad. Si este reto es complicado para una persona en libertad, lo será más para alguien que ha estado recluso.

El CEP establece que el interno se encuentra obligado a realizar actividades laborales en el establecimiento penitenciario²⁶, que le servirá para progresar en el régimen penitenciario, y para acceder al beneficio penitenciario de redención de la pena o los de semilibertad o liberación condicional.

²⁶ Artículo 65° del CEP y artículo 104° del RCEP.

Pero la legislación no establece el trabajo sólo como un deber del interno, sino también como un derecho al que puede acceder de manera adecuada. En tal sentido el Estado, y concretamente la autoridad penitenciaria, debe brindar la posibilidad a cada interno de poder tener una actividad laboral, para lo cual debe ampliar la oferta de talleres existentes actualmente en el Establecimiento Penitenciario del Callao.

Si bien se establece que la actividad laboral debe desarrollarse preferentemente para los sentenciados, la realidad penitenciaria nacional aconseja que esta actividad beneficie al integro de los internos.

Algunas consideraciones que deben tenerse respecto al trabajo son las siguientes²⁷:

- 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 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. En modo alguno dichas labores pueden hacer peligrar la salud o integridad del interno. Las consideraciones del médico del penal deben ser ponderarse para evitar posibles afecciones a 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 por ningún motivo a los internos en su acceso al trabajo. Al respecto debe recordarse que si bien el interno trabaja regularmente para acceder a un beneficio penitenciario, el hecho que algunos tipos penales tengan prohibidos dichos beneficios no es motivo para que el personal de tratamiento prefiera brindar los puestos de trabajo a los internos que si pueden gozar de un beneficio penitenciario. Dicha conducta constituye una forma de discriminación y una limitación arbitraria del personal penitenciario a una actividad de tratamiento penitenciario.

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. Ha de registrarse la labor de todos los internos, procesados o sentenciados, con derecho o no a beneficios penitenciarios, etc.

²⁷ Estas consideraciones se encuentran recogidas en la legislación nacional así como la internacional, como el caso de las Reglas Mínimas (Regla Mínima N° 71).

- El personal del área de trabajo debe realizar un control de las actividades laborales del interno. Este control tiene una especial importancia en relación con el cómputo de la redención de pena, en tanto los intereses en conflicto en este caso generan un espacio potencial para actos de corrupción.
- El personal de trabajo debe entregar al interno el comprobante correspondiente, cuando ejecuta la retención legal por derecho de trabajo.
- El trabajo penitenciario no debe implicar una explotación laboral del interno.

Como lo señala el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* aprobado por el 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, asimismo deben desarrollarse proyectos laborales en los que los internos puedan acceder a trabajo remunerado. Para el acceso al trabajo remunerado resulta adecuado el tener como grupo prioritario a los internos de menores recursos, sin que ello implique forma alguna de discriminación.

No obstante ser importante el aporte de entidades privadas o de los proyectos laborales externos a los otorgados por la autoridad penitenciaria, es necesario que los mismos no sólo garanticen una remuneración adecuada, sino que exista un sistema de seguro médico adecuado que le permita atender cualquier imprevisto o accidente de trabajo.

Del mismo modo la autoridad penitenciaria ha de coordinar con instituciones públicas o privadas a fin de gestionar la comercialización adecuada de los productos elaborados por los internos²⁸.

A fin de lograr que el trabajo contribuya a aumentar la capacidad del recluso para obtener recursos de manera legal al ser liberado, debe brindarse formación profesional en algún oficio útil a los internos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes. Entendiendo la situación socioeconómica de nuestro país resulta más adecuado y posible que actividades laborales independientes, por ello las opciones laborales deben estar destinadas a preparar al interno en este tipo de actividades.

Finalmente un aspecto de especial importancia es la necesaria orientación que los internos deben tener respecto al mercado laboral en libertad, la que constituye una información valiosa que debe ser proporcionada por la autoridad penitenciaria mediante charlas de profesionales o instituciones externas que podrían ser invitadas al establecimiento penitenciario. Dicha información ha de partir del hecho cierto, pero injusto, que las empresas o empleadores tienden a marginar a las personas que han pasado por un penal al momento de evaluar el que se les brinde un trabajo.

La asistencia directa para la posible obtención de un trabajo ha de realizarse posteriormente con la ayuda de las Juntas de Asistencia Post Penitenciaria.

²⁸ Como lo indica el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

Plan de Acción

- Implementar un pabellón industrial que prioritariamente facilite el acceso a una actividad laboral a los internos que conforman los 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, tejido....
- Inscribir a los internos que realizan actividades laborales en el Sistema Integral de Salud de Essalud.

5.2. 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 gratuita²⁹.

Por su parte el CEP establece que en los establecimientos penitenciarios se ha de promover la educación del interno para su formación profesional o capacitación ocupacional³⁰.

Todo este contenido educativo ha de ser brindado a todos los internos, sin discriminación alguna, en consideración a sus necesidades y la capacidad del establecimiento penitenciario (en infraestructura y personal educativo). En dicha labor se encuentra actualmente el Centro Educativo Básico Alternativo Alfonso Ugarte (CEBAS). Al respecto resulta necesario, para mejorar dicha capacidad, que la autoridad penitenciaria coordine con el Ministerio de Educación, quien tiene a su cargo la política educativa del Estado, un mayor apoyo en docentes.

La administración penitenciaria debe promover la educación técnica del interno como medio de preparación para la vida en libertad, debiendo crearse instituciones educativas que desarrollen oficios, especializaciones y carreras técnicas. Nuevamente en este aspecto debe considerarse la necesidad del mercado laboral, a fin de priorizar aquellas labores que tengan mayor facilidad para permitir al interno acceder a una actividad lícita al obtener su libertad. En tal sentido una potencialidad que debe ser desarrollada aún con mayor incidencia es el Centro de Educación

²⁹ Artículo 17° de la Constitución Política del Perú. Este planteamiento es señalado en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

³⁰ Artículo 69° del CEP.

Técnica Productiva Miguel Grau (CETPRO) en el Establecimiento Penitenciario del Callao, ampliando el número de internos que pueden ser beneficiados con sus servicios.

También en este caso si bien se puede considerar una atención prioritaria para los sentenciados, la realidad jurídica en el establecimiento penitenciario conlleva a un trato igualitario, dependiendo el acceso a la educación a las necesidades del interno y la citada capacidad del establecimiento. Para los internos que representen algún tipo de riesgo para la seguridad penitenciaria, se han de adoptar las medidas necesarias, pero sin que ello implique restringir este derecho.

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. Asimismo ha de realizarse un adecuado control por parte de la autoridad penitenciaria, en tanto esta actividad puede dar origen a una disminución del tiempo de condena efectivo en virtud al cómputo de la redención de la pena por el estudio. Es necesario reiterar el principio expresado para el caso del trabajo, la autoridad penitenciaria debe de controlar y registrar el estudio aún cuando el interno no tenga derecho al beneficio de redención.

Resulta necesario permitir que el interno pueda acceder a carreras universitarias o técnicas, así como de diversas instituciones culturales y educativas externas bajo una modalidad, como es el caso de la educación a distancia. Para ello se requiere coordinar y promover la participación de dichas entidades. Estas actividades educativas también deben ser registradas a fin de una futura redención de la pena.

La necesidad de la lectura, como medio de formación y distracción, debe ser atendida por la autoridad penitenciaria. En tal sentido han de implementarse progresivamente bibliotecas en cada pabellón o una central, dependiendo de la infraestructura. En un segundo momento puede diseñarse la ejecución de hemerotecas y centros de información. Para todo ello se requiere de lograr la participación de instituciones de la sociedad civil o el Estado.

Es evidente que el contenido educativo y formativo no se agota con lo señalado, por lo cual es necesario el desarrollo de otras expresiones culturales y deportivas como parte del tratamiento penitenciario, como el teatro, el cine, la música (en sus diversas modalidades), etc. Estas actividades no deben ser consideradas solo como recreativas, sino que permiten una formación integral de la persona. En tal sentido el Área de Educación ha de coordinar lo necesario con las Áreas de Asistencia Social y Psicología.

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 las siguientes acciones:
 - Acondicionar sus ambientes, dotarla de mobiliario, equipos de cómputo e impresoras, así como materiales de oficina.

- Al Curso de Industrias Alimentarias dotarla de un horno semi industrial, mobiliario, ollas y utensilios de cocina.
- Al Curso de Sastrería dotarla de máquinas de coser, remalladotas y materiales de enseñanza;
- Contratar a seis docentes más para implementar un segundo turno en el CEPTRÓ.

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

- Implementar y ambientar las instalaciones del CEBAS, así como dotarlas 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 para que brinden un curso básico a los internos que tengan interés y condiciones para realizar labores de bibliotecario. Esta actividad deberá ser considerada como un trabajo ad honorem, y por tanto, redimible para los beneficios penitenciarios.

6. Servicios Penitenciarios

Existen un conjunto de servicios que han de servir para lograr el tratamiento penitenciario. Cada uno de ellos atiende diversas necesidades del interno. Si bien el marco normativo establece que estos profesionales deben participar en el tratamiento penitenciario, lo cierto es que en gran medida su labor se centra en los informes y evaluaciones para el trámite de los beneficios penitenciarios, lo que desnaturaliza su labor y vacía de contenido el tratamiento.

Así, la labor de los profesionales del Órgano Técnico de Tratamiento pasa a ser un mecanismo de excarcelación, sin una labor que permita lograr la resocialización. De esta manera el interno no entiende la necesidad ni utilidad del tratamiento, ni de los profesionales, a los cuales observa únicamente como un mecanismo previo para obtener su libertad. En comparación con las Áreas de Trabajo y Educación, estas Áreas no muestran mayor incidencia sobre la conducta, conocimiento o valores del interno.

La modificación de dicha situación constituye un imperativo, para lo cual se requiere repotenciar estas áreas y a la vez realizar una labor de control de sus actividades.

6.1. Asistencia legal

Los abogados del área legal deben de brindar asesoría legal gratuita, dando atención prioritaria a los internos con menores recursos³¹. Si bien se señalan un conjunto de funciones³², es necesario realizar algunas precisiones:

³¹ Artículo 89° del CEP.

³² Artículo 140 y 141 del RCEP.

- En cuanto a asumir la defensa de los internos que requieran asistencia legal y que no cuenten con capacidad económica para contratar un abogado defensor, es necesario establecer lineamientos claros a fin de evitar contraposiciones o superposiciones con la labor de los abogados del Sistema Nacional de Defensa de Oficio, en tal sentido, al menos en el caso del Establecimiento Penitenciario del Callao, resulta conveniente que los abogados del Área Legal se ciñan a absolver consultas (sin llevar a cabo defensas en procesos judiciales) y gestionar ante las autoridades judiciales los beneficios penitenciarios de semilibertad o liberación condicional, así como gestionar las correspondientes gracias presidenciales.

En caso se requiera atender la indefensión de los internos en los procesos judiciales es necesario contratar a abogados particulares que asuman dicha función de manera autónoma, debiendo de responder de su gestión de manera diferenciada a la de los abogados del INPE.

- Solicitar a los diferentes órganos administrativos del INPE u otras instituciones, la expedición de documentos necesarios para la defensa del interno. Esta es una labor que requiere de un control adecuado de las autoridades penitenciarias, así como una coordinación directa de la Dirección del establecimiento penitenciario con la Presidencia de la Corte Superior del Callao, a fin que los magistrados faciliten oportunamente las copias de las piezas procesales requeridas, así como de las sentencias, testimonios de condenas (necesarias para la tramitación de los beneficios penitenciarios).
- Emitir los informes jurídicos para beneficios penitenciarios y otros trámites administrativos. Al respecto es necesario mejorar esta atención a los internos, especialmente en los plazos en los que se elaboran estos informes.
- El asesorar a la administración penitenciaria mediante opiniones sobre aspectos relacionados al tratamiento penitenciario, aplicación de normas y otros que le soliciten; se trata de una función relevante en tanto en muchas ocasiones la opinión legal determina una u otra decisión. En tal sentido se requiere que el personal legal tenga la debida capacitación.
- El difundir hacia los internos los alcances de la normatividad penal, considerando la magnitud y complejidad de dicha labor, resulta necesario que la labor del Área Legal incluya también la coordinación con otras instituciones o expertos en el tema, a fin que puedan brindar dicha capacitación. En cuanto a las capacitaciones realizadas por el personal penitenciario, debe recordarse que su opinión puede ser considerada como una posición institucional, por lo que requiere una constante recopilación de los informes de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Presidencia del INPE.

El reducido número de abogados existentes (3), hace imprescindible que se adopten medidas para incrementar la capacidad de esta Área.

6.2. Asistencia psicológica

La legislación establece con claridad que la asistencia psicológica debe realizar el estudio de la personalidad del interno y aplica los métodos adecuados para alcanzar los fines del tratamiento³³. Pero la realidad observada en el Establecimiento Penitenciario del Callao, como en la mayoría de penales del país, evidencia que no se realiza un estudio individualizado de los internos y en mucha menor medida se aplica un tratamiento psicológico, mediante terapias individuales o grupales.

En la práctica la mayor parte de la labor de los 7 profesionales psicólogos se centra en los informes para la tramitación de los beneficios penitenciarios. Pero incluso sobre dichos informes se pueden plantear cuestionamientos en tanto no tienen como fundamento un seguimiento individualizado de los avances o retrocesos en el tratamiento del interno (más cuando no hay tratamiento psicológico efectivo).

Por ello se requiere que más allá de las funciones establecidas por la legislación³⁴, se potencie esta Área a fin que se garantice una mínima atención individualizada de los internos. Si bien todos requieren de un tratamiento, la prioridad la deben de tener los internos con algunos problemas de salud mental y aquellos que han cometido delitos especialmente violentos o los de violación sexual.

Para ello han de desarrollarse las siguientes actividades de manera prioritaria:

- La observación y diagnóstico de cada interno al ingresar al penal, para posteriormente desarrollar el tratamiento y finalmente hacer un seguimiento sobre la evolución del interno.
- La evolución ha de servir para emitir un informe al Órgano Técnico de Tratamiento.
- El tratamiento debe de combinar técnicas individuales y grupales, e involucrar a los familiares de ser necesario.
- Coordinación con instituciones públicas y privadas a fin de brindar apoyo psicológico a la comunidad penitenciaria, con conocimiento del Órgano Técnico de Tratamiento.

6.3 Asistencia social

El objetivo de esta asistencia es desarrollar acciones que permiten mantener relaciones entre el interno y su familia³⁵. La importancia de esta Área reside en el hecho que fortalece uno de los pocos vínculos que el interno mantiene con la sociedad en libertad, sus amigos y familiares. Este grupo constituye el soporte que el interno mantendrá al ser puesto en libertad y el que en gran medida permitirá su adecuada reinserción a la sociedad.

La relevancia de este servicio se puede observar en el reconocimiento que los profesionales asistentes sociales tienen, mucho mayor que el resto de profesionales, por lo que se requiere mejorar la atención de las escasas 5 profesionales existentes, incrementando su número.

³³ Artículo 92° del CEP.

³⁴ Artículos del 143° al 146° del RCEP.

³⁵ Artículo 89° del CEP y artículo 138° del RCEP.

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 del interno al servicio legal. La atención a los internos debe estar expresamente establecido, y su cumplimiento no 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 deben 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.
- Contratar 5 profesionales en servicio social que apoyen la labor desarrollada por el Área de Asistencia Social.

6.4. Otras actividades que fortalecen el proceso de Resocialización del Interno

- 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 1º 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”*³⁶.

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 que implica 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.

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.

³⁶ 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 justificantes³⁶ de los derechos humanos (ética), el concepto de dignidad personal se extiende a los más importantes instrumentos internacionales.

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 permanecerá 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”³⁷ 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.

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 de los privados de libertad, 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 sobrepoblación³⁸ genera también problemas psicológicos y emocionales en el interno por la constante preocupación del interno de mantener un espacio vital. Por ello, en los penales hacinados, es frecuente 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 la población 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 reclusión³⁹.

³⁷ Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Mediante la Resolución 1/08. En adelante *Principios y Buenas Prácticas*.

³⁸ Se produce cuando un penal supera el número de internos que, como máximo puede albergar.

³⁹ “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.

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, individual o colectivamente. En los procedimientos de impugnación deberá permitirse el trabajo de expertos independientes.”*⁴⁰

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”*⁴¹

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.

⁴⁰ Principio XVII “Medidas contra el hacinamiento”. El subrayado es nuestro.

⁴¹ 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.⁴²

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 aseguren el respeto 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”.

1.4. 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.).

En esa misma línea, la infraestructura no debe impedir el sostenimiento de una fluida relación familiar, por cuanto constituye un elemento esencial de la 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 esta parte del tratamiento reeducador y resocializador. En virtud, de esta 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, etc⁴³.

1.5. La infraestructura debe permitir una adecuada separación entre internos

⁴² Segundo Informe Defensorial sobre condiciones de detención en el Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Común de Lurigancho (Octubre de 2002).

⁴³ Sentencia del expediente N 1429-2002-HC-TC

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.

En tiempos de hacinamiento exacerbado y de falta de infraestructura penitenciaria en buen estado, el uso adecuado de la infraestructura disponible pone a prueba la imaginación y capacidad de administración de la autoridad penitenciaria. En tal situación, la adopción de criterios básicos de separación, especialmente de los jóvenes reclusos de quienes ya tienen por opción de vida la delincuencia, constituye una labor fundamental.

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; y personas privadas de libertad por razones civiles y por razones penales...”⁴⁴

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 infraestructura⁴⁵ que permita reducir razonablemente el alto nivel de hacinamiento del establecimiento penal. La nueva infraestructura debería contar con una capacidad mínima de albergue de 2,000 personas, de manera que no sólo permita una reducción sustantiva del hacinamiento actual del penal, 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.

La construcción de un nuevo establecimiento penitenciario pueden provenir de:

- El Gobierno Central;

⁴⁴ Principio XIX.

⁴⁵ 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.

- 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*”.

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 atenderlo de manera adecuada. Se trata de una obligación absoluta y de obligatorio cumplimiento⁴⁶.

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*”⁴⁷. 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*”⁴⁸.

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.”*⁴⁹

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 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Artículo 17° del CEP

⁴⁸ Regla N° 20.1

⁴⁹ *Principios y Buenas Prácticas*, Principio XI. El subrayado es nuestro.

Estas últimas variables no deben ser desdeñadas como innecesarias, pues constituye una expresión del respeto a la libertad religiosa y cultural, que representan un cimiento básico del Estado de Constitucional de Derecho. Los alimentos representan un vehículo por medio del cual un grupo humano expresa sus tradiciones, y pueden constituir una expresión de fe. Es el caso de no ingerir carnes rojas en “viernes santo” por los creyentes cristianos o de no consumir productos porcinos de 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 cultural⁵⁰.

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 garantice higiene y la oportunidad de su distribución.

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. En dicho proceso, no es extraño una distribución poco equitativa, la sustracción de alimentos o la venta de los mismos. Por ello, una tarea trascendente será constituir un mecanismo adecuado de supervisión de todo el proceso de 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 sana⁵¹. 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”

⁵⁰ Artículo 2° inciso 19 de la Constitución.

⁵¹ 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

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 penitenciario⁵². Es decir, no limitarse a lo proporcionado junto a los alimentos, sino a garantizar una dotación de agua adicional.

2.2. Provisión de alimentos por parte 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 por parte de los familiares en ocasiones colisiona con la seguridad por el uso de este mecanismo como medio para introducir objetos prohibidos al penal. En ese contexto, los procedimientos de revisión generan múltiples problemas con los privados de libertad y sus familiares. Por ello, es importante no solamente facilitar el suministro de alimentos por parte de los familiares, sino también una revisión de los procedimientos de revisión, cuyo equilibrio 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° 113⁵³ 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:

⁵² Las Reglas Mininas señalan que “*Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite*”.

⁵³ DEFENSORIA DEL PUEBLO. Supervisión del Sistema Penitenciario 2006. Informe Defensorial 113. Lima, 2006.

- *Desconocimiento del funcionamiento de esta institución por parte del propio personal penitenciario y de los privados de libertad.*
- *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 servicio⁵⁴.

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, especialmente 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.

Además, en materia de alimentación la administración del penal deberá:

⁵⁴ 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 brindaban alimentación de mala calidad.

- 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 formular en la formulación del menú, así como de su difusión para el conocimiento de los internos;
- 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).
- Refaccionar la cocina del establecimiento penal, así como 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 staff profesional 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. Sin embargo, ha 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 vida⁵⁵, integridad física y el principio de dignidad⁵⁶.

⁵⁵ “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.° 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

Lamentablemente el derecho a la salud de las personas privadas de libertad es uno de los más afectados por los sistemas penitenciarios, no sólo en el caso peruano⁵⁷, sino en otros países de la región⁵⁸. En tal sentido es necesario tener en 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 Constitución⁵⁹. 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 libertad⁶⁰, es el Estado quien asume la responsabilidad por la salud de los internos, existiendo un deber de no exponerlos a situaciones que pudieran comprometer o afectar su salud⁶¹;

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.

⁵⁶ Sentencia del expediente N° 1429-2002-HC/TC, fundamentos 12 y 15.

⁵⁷ 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.
- ⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Sentencia del expediente N° 1429-2002-HC/TC, fundamento 15.

- 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 médica⁶². Dicho deber de protección y garantía del Estado⁶³ 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 6º del CEP y 42º 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 76º 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.

La necesidad del consentimiento informado,⁶⁴ 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 alimentación existente, así como del saneamiento. Asimismo,

⁶² 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.

⁶³ El citado deber de garante se encuentra expresamente señalado en el artículo 26º del Código de Conducta.

⁶⁴ Es decir que debe recibir la información necesaria para poder analizar y tomar su decisión adecuadamente.

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);
- 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 de un 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 como problema de la 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 personas en libertad.

Sin embargo, un manejo adecuado de la realidad penitenciaria, permite afirmar que tal visión es limitada, por cuanto, si bien la salud penitenciaria es de interés de los privados de libertad, de los trabajadores y de las autoridades penitenciarias, la salud pública es otro factor de interés que debe ponderarse cuando se trabaja la problemática de la salud en un establecimiento penitenciario. 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 los visitantes sin excepción, son recibidos por los internos en los patios o en sus celdas del establecimiento, lugar donde permanecen varias horas en contacto con muchas personas y el medio ambiente. Los adultos visitantes, varones y mujeres, mantienen relaciones sexuales con los internos generalmente sin protección y en condiciones precarias de salubridad;
- Concluida la visita, las personas regresan a su hogar y están en contacto directo con sus familiares, amigos y contexto social, a quienes potencialmente podrían contagiar o transmitir alguna enfermedad contraída en el interior del establecimiento penal. Ellos a su vez, contagiar a su entorno social, y así sucesivamente ampliar una cadena de contagio. Los efectos en la salud pública de esta “población puente” nunca ha sido materia de evaluación.

- Tal proceso tiene sustento en las altas de tasas de prevalencia que existe en los penales, especialmente en la TBC y VIH/SIDA.
- El personal penitenciario integra también la “población puente” pues a diario tiene contacto directo con los internos, y ellos luego al regresar a su hogar con sus familiares y contexto social.
- 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;
- Los internos no permanecen eternamente en prisión. En algún momento logran su libertad y si se han contagiado con alguna enfermedad, continuarán reproduciendo sus efectos.

Si tal es la situación, la salud penitenciaria demanda dos criterios básicos adicionales:

- Es imprescindible asumir que 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 permita brindar 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 deben estar vinculados a 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 Salud⁶⁵;
- 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, capacitación 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 acciones de prevención. El

⁶⁵ 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.”

- 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:
 - 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 la presencia del personal de seguridad necesario para el traslado de internos a 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 las 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;
 - 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 de 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.

En 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 considerarse 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 física⁶⁶. 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.

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; es 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 de 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. Legislación nacional

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

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

⁶⁶ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, expediente T-244-98.

4.2. Legislación internacional

Sobre este aspecto, 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 la salud 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 privacidad y dignidad (Principio XII)

En materia de salud ambiental en una prisión, un aspecto importante es sin duda la higiene de los servicios higiénicos, que deberían tener un flujo de agua para limpiarlos de manera frecuente⁶⁷. 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:

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

⁶⁷ 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.

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, deberá 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;
 - Pautas para el almacenamiento y deshecho de residuos sólidos y líquidos en el penal;
 - Horarios rígidos para el recojo o sacado de los deshechos 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 sería 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, 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 cárceles⁶⁸.

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 fundamentales⁶⁹. El fin último de esta atribución se

⁶⁸ 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.

⁶⁹ LONA MARTÍNEZ, Cristina. *Jurisprudencia Constitucional Penitenciaria en España*, p.12.

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 alimentos⁷⁰ 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 las 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 del *Hábeas Corpus reparador*, también denominado *correctivo*⁷¹, 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

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

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.
- 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;
- 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 50 países distintos, los que crea un espacio sin igual de multiculturalidad en nuestro territorio. Las implicancias jurídicas de esta realidad son examinadas líneas delante.

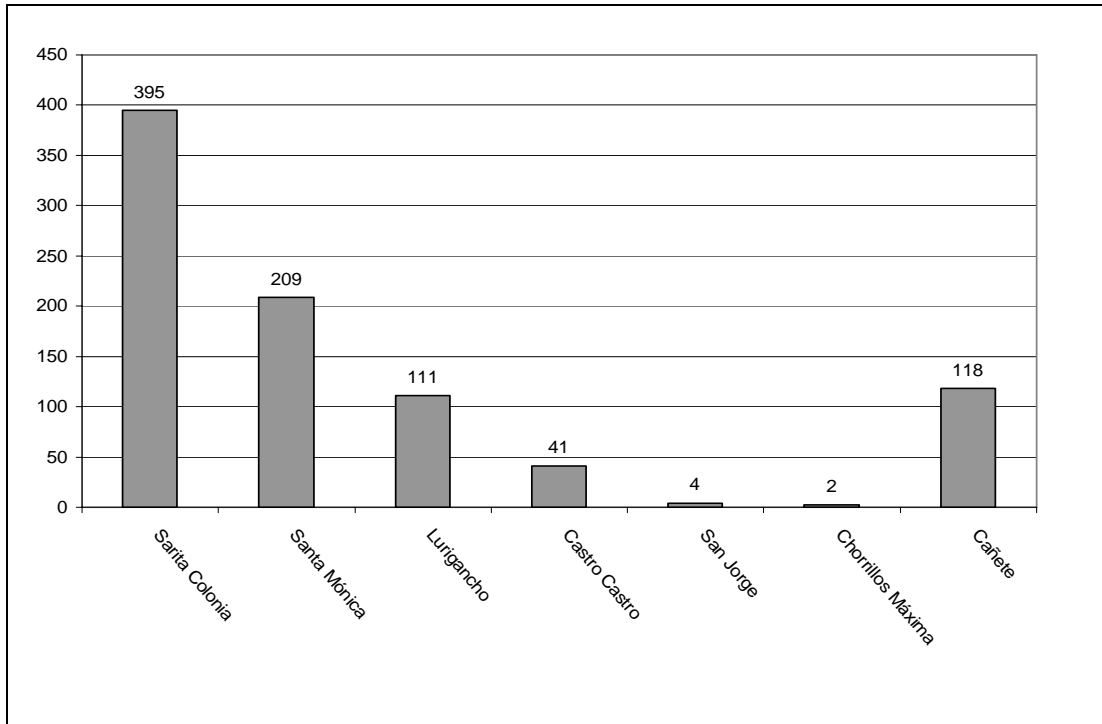
Las condiciones de detención de los internos extranjeros son similares al resto de la población penal. El pabellón que ocupan, al igual que el resto de la infraestructura, se encuentra con altos niveles de sobrepoblación.

Los internos extranjeros provienen de 79 nacionalidades distintas, siendo los más numerosos los de nacionalidad española (139) seguidos por los colombianos (138) y los holandeses (79).

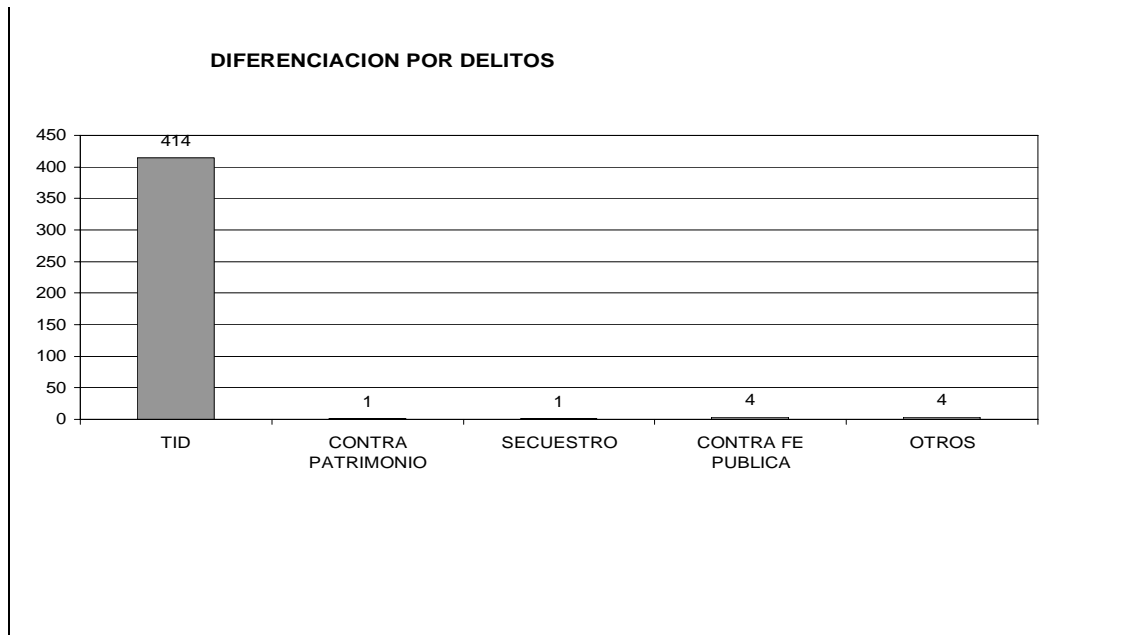
6.1. La Población penal extranjera a nivel nacional

De acuerdo a la información proporcionada por el INPE existen en 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 recluidos por el delito de Tráfico Ilícito de Drogas, los cuales representan el 3,7%⁷² de los internos recluidos por el mismo delito a nivel nacional.



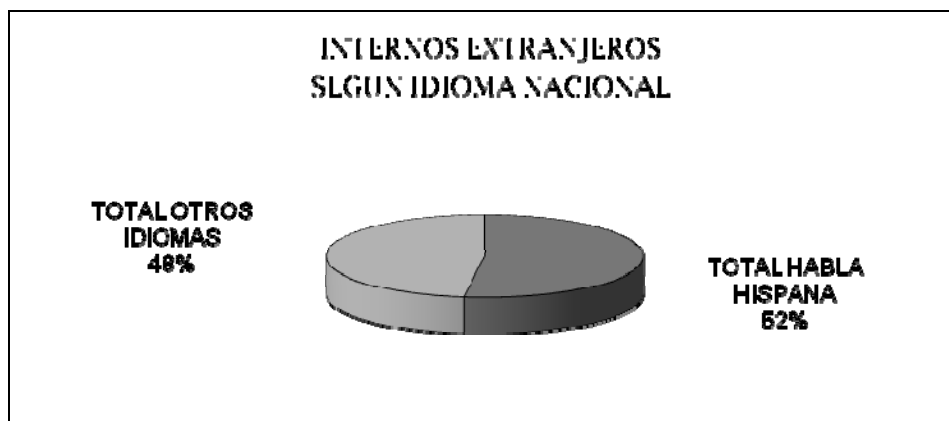
⁷² Según el Boletín Estadístico del INPE Febrero 2008, la población penal total del país por delito de Tráfico Ilícito de Drogas es de 11,343 internos.

La mayoría de internos extranjeros no comercializan ni distribuyen la droga en el país. Se trata de de personas encargados de transportarla de un país a otro (“burrier”), algunos de los cuales tienen enlaces con carteles internacionales. Debido a la modalidad empleada la mayoría de internos se encontraba de tránsito por el país al momento de ser detenidos, por ello, no tenían residencia fija.

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 petitorio 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 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 interprete cuando son citados por cualquier autoridad.

b) 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 resocialización⁷³. 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 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 contrario⁷⁴.

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.

⁷³ 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*”.

⁷⁴ 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*”.

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

Labor de las representaciones diplomáticas

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, ello debiendo 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 siendo esta tarea por tanto crucial en la mejor protección de sus derechos. Sin embargo alguna de estas acciones –como la entrega de dinero en efectivo- debería merecer un mejor control por su parte, 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 traslado⁷⁵. 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 traslado 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. (...)

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. (...)

Si bien la fórmula normativa guarda coherencia con el fin previsto para este proyecto de Ley, a nuestro juicio resulta necesario realizar algunas precisiones redundarían en su mejor implementación. Estas recaen en los siguientes puntos:

a) Situación jurídica de los solicitantes del traslado

El proyecto de Ley solo hace referencia a los condenados, “*Tratándose de Cooperación Judicial internacional el condenado*” con lo cual se desprendería que solo se comprende a los sentenciados que se encuentran privados de libertad de forma efectiva al momento de solicitar el traslado.

Esta interpretación reduciría el ámbito de aplicación de este proyecto, pues solo se circunscribiría a un universo posible de 160 extranjeros privados de libertad⁷⁶, de un total de 1038 internos extranjeros que ocupan actualmente nuestras cárceles. Si bien el traslado de procesados no es posible aún, resulta probable que algunos extranjeros sentenciados gocen de penas no

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Según el Informe Estadístico del INPE de diciembre del 2007. Cabe indicar que existen discrepancias entre el número de procesados realmente existente, pues el Poder Judicial cuestiona estas cifras.

privativas de la libertad, o que se vean o favorecidos con la concesión de un beneficio penitenciario que permita su excarcelación antes del cumplimiento de la sentencia.

Sin bien en los primeros supuestos estaríamos frente a la existencia de una “condena” (sea esta no privativa de libertad o que haya sido afectada en su cumplimiento por un beneficio penitenciario) la posibilidad de acogerse a los alcances del presente proyecto de Ley, debe extenderse también para quienes hayan cumplido la pena impuesta en sus diferentes formas: concesión de una gracia presidencial o ejecución total de la sentencia.

La situación de los extranjeros que han egresado de un establecimiento penitenciario, suele agravarse más en libertad, debido a la falta de apoyo familiar, imposibilidad de desempeñar labores remuneradas, salud debilitada, inexistencia de medios económicos para subsistir (alimentación y vivienda), etc.

Estas circunstancias hacen necesaria que sean comprendidos dentro de los alcances de este proyecto de Ley, de manera expresa bajo el amparo de la siguiente fórmula normativa: *“Tratándose de Cooperación Judicial internacional el condenado, **aunque se halle en libertad**”*.

b) Independencia Judicial

De acuerdo al proyecto los jueces se encontrarían en la obligación de exonerar a los internos extranjeros del pago de la reparación civil o multa cuando lo soliciten.

El empleo de la expresión “será” puede constituir una afectación al principio de la independencia judicial, pues el mismo constriñe la actuación y el margen jurisdiccional al momento de evaluar las condiciones fijadas en la propia norma para la exoneración del pago de la reparación civil y multa. Resultaría lógico que al establecerse condiciones de acceso a este beneficio, se delegue al Poder Judicial la potestad de establecer si las mismas se ven satisfechas o no, dado que su completo acatamiento puede resultar controvertido siendo que, por ejemplo, las razones humanitarias deben fundamentarse, en tanto que el informe socioeconómico del INPE –que establece la carencia de recursos económicos- puede ser materia de controversia.

En tal contexto, sería prudente utilizar el verbo **“podrá”** a fin de reconocer un margen de discrecionalidad razonable a los magistrados para una mejor y eficaz aplicación de la norma jurídica frente a la diversa casuística que se presente en sede penitenciaria.

De otro lado, el término “exonerado” constituye también una limitación a la independencia jurisdiccional, pues obliga al juez a ordenar una sola acción posible, siendo lo deseable que en cada caso, el juzgador de acuerdo a las posibilidades del solicitante pueda determinar si corresponde eliminar

(exonerar) completamente los montos señalados como reparación civil o multa o si estos pueden, en su defecto, «*reducirse*» a tenor de las actuales condiciones socioeconómicas del solicitante de este beneficio.

Las obligaciones aludidas se fundan en el daño causado por la conducta del condenado al Estado, circunstancia que por su naturaleza no debería ser eludida con mucha liberalidad, máxime si esta posibilidad no existe para los nacionales en similares condiciones. Por ello sería adecuada una alternativa adicional a la exoneración prevista, mediante la posibilidad de que el Juez, prudencialmente, tenga la facultad para *reducir* el monto de ambas obligaciones de acuerdo a la evaluación del caso concreto, mediante la siguiente fórmula: “*podrá exonerar o reducir prudentemente el órgano jurisdiccional del pago de la reparación civil y de la multa*”.

c) Condiciones para acogerse a la exoneración y/o reducción del pago de la reparación civil y de la multa

El proyecto de Ley establece como requisitos para acceder a la exoneración de la reparación civil y multa las siguientes condiciones: Que el agraviado únicamente sea el Estado, cuando existan razones humanitarias debidamente fundadas y cuando se carezca de medios económicos suficientes.

Para mejorar la aplicación de la norma resultaría conveniente establecer que será posible solicitar la exoneración aún cuando el agraviado no sea únicamente el Estado, permitiéndose que proceda en casos de que existan otros agraviados, exigiéndose en este supuesto que previamente hayan satisfecho completamente el monto de la reparación civil fijado en la sentencia.

En tal sentido sería adecuado que se exija al solicitante de este beneficio la sustentación de las razones humanitarias de su pedido, de manera que resulte posible para el juzgador pronunciarse sobre las mismas.

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, estableciendo 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-PE⁷⁷ 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.

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 una organización penitenciaria, en la que resulta vital el mantenimiento del principio de autoridad, así como la seguridad penitenciaria.

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 sobre la verticalidad de las normas ni sobre 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.

⁷⁷ 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.

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.
- 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:

2.1. 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.

2.2. 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 y el personal

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 personas⁷⁸.

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 penitenciarios⁷⁹.

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 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 conflicto⁸⁰.

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,

⁷⁸ Motines, toma de rehenes, reyertas, incendios, inundaciones y otras situaciones análogas.

⁷⁹ Art.º 2 del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

⁸⁰ 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.

droga, etc.), lo que demanda de la administración la implementación de procedimientos de revisión de paquetes y personas⁸¹.

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 19º del RCEP).

Cuando se tengan evidencias o sospechas fundadas de que una visita intenta introducir un objeto o sustancia prohibida, el personal debe solicitar el apoyo del personal médico o paramédico para la revisión corporal en zonas íntimas, debiendo comunicar del hecho al Ministerio Público (artículo 20º). 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 21º), 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 22º 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 Nº 003-2008- INPE/P. En sus artículos 112º y 113º establecen un conjunto de sanciones para los visitantes que introduzcan o intenten hacerlo objetos o sustancias prohibidas al interior de un establecimiento

⁸¹ Los artículos 19º y siguientes del RCEP, regulan las visitas y las comunicaciones.

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 formas de comunicación deben ser promovidas por la administración penitenciaria, todas 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 se seleccione al personal de seguridad 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 participan.

6. Conducción y Traslado de Internos

Tanto la conducción⁸² como el traslado⁸³ de un interno, implican movilizar a la persona fuera del establecimiento penal, lo que constituye una posibilidad de fuga o de rescate por parte de terceros. Por ello, son procedimientos que conllevan potenciales situaciones de riesgo para la seguridad penitenciaria.

Para reducir sustantivamente los niveles de riesgo se requiere que el personal penitenciario que realiza el operativo sea 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.

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 reestablecer 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.

⁸² 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.

⁸³ El artículo 159° del RCEP la define como la movilización del interno de un penal a otro.

- 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 el cuerpo de 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 seguridad⁸⁴ se permite únicamente cuanto:

- 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.

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 las balas o perdigones retornan por efectos de la gravedad al suelo. Por ello, y 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:

⁸⁴ 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.

- 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.

8.3. 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 y lunas a 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 una movilidad adecuada para el traslado de internos;
- Adquisición de vehículos de seguridad y transporte de internos.

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; e,
- 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 población⁸⁵.

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.

⁸⁵ Propuesta planteada en el documento *Diseño de Políticas Penitenciarias* .

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 de 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 internacionales⁸⁶ en materia penitenciaria, promueven el reconocimiento de la importante labor de los trabajadores. Así, señalan:

Sobre sus principios de actuación:

⁸⁶ 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.

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluido el personal penitenciario, respetarán y protegerán la dignidad 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. Sobre el uso de la fuerza

- Los funcionarios de prisiones no deberán recurrir a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, de tentativa de evasión o de resistencia por la fuerza o por inercia física a una orden basada en la ley o en los reglamentos;
- No se utilizarán armas de fuego contra personas bajo custodia o detenidas salvo en las circunstancias siguientes:
 - En defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves;
 - Cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona que represente una grave amenaza para la vida.
- Sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

3. 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 pública⁸⁷. 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”*.

4. 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 recluido el interno, padeciendo sus mismos problemas (reducido espacio, hacinamiento, escasa provisión de agua, funcionamiento inadecuado del desagüe etc.). Toda mejora de infraestructura debe 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

⁸⁷ 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.

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”.⁸⁸

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*”.⁸⁹

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.

5. Plan de Acción

Capacitación del servidor penitenciario

Formular un plan anual de capacitación para el centro penitenciario del Callao, que incluya los siguientes ámbitos:

1.1. Manejo de marco normativo

⁸⁸ Ver al respecto el citado Informe Defensorial N° 113. Pág. 136

⁸⁹ Documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

- 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;

1.2. 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

1.3. Salud Penitenciaria

- Manejo de enfermedades contagiosas;
- Técnicas de primeros auxilios.

1.4. Gestión pública

- Manejo de sistemas de administración;
- Cursos sobre organización y gerencia

1.5. Tratamiento penitenciario

- Tratamiento de internos mentalmente perturbados;
- Tratamiento de internos jóvenes y adultos mayores;

1.5. Informática

- Manejo de Office y entorno windows

2. Condiciones de 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.

3. 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. 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.

5. Condiciones de trabajo

- Incrementar el número que 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;

6. 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.).

7. Requerimientos 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 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 funciones⁹⁰.

⁹⁰ Documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*.

CAPITULO 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 solicitarle⁹¹.

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 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.

⁹¹ La misma norma establece algunas excepciones a este principio.

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 persona 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 del 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 motivadas 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 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 son ampliados indebidamente (según versión de los internos)
- Desatención de las pruebas presentadas por su defensa
- Desatención de las quejas presentadas por el abuso policial durante la detención
- 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 internacional⁹² establece disposiciones para la persona que recupera su libertad, entendiéndose 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 denominadas 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.

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

⁹² Reglas Mínimas para el tratamiento del interno (Regla 81).

- 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.
- 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 necesidad⁹³.

⁹³ 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)

En tal sentido la legislación penal nacional⁹⁴ 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, 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 persona⁹⁵. 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 31º 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 34º 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 personales⁹⁶. 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.

⁹⁴ Entre ellas, el Código Penal (artículo 31º y siguientes), CEP (artículos 119º a 124º), RCEP, Ley N° 27030 y el Decreto Supremo N° 005-2000-JUS.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ El artículo 8º del Decreto Supremo N° 005-2000-JUS señala que la pena consiste en el trabajo voluntario, gratuito, personal, de utilidad pública y respetuoso de la dignidad de la persona realizado en cumplimiento de una pena legalmente impuesta.

- **Pena limitativa de días libres (artículo 35º del Código Penal).**- Que consiste en la Es la obligación de permanecer los días sábados, domingos 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 32º 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 119º a 124º) 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 receptoras⁹⁷.
- 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 libertad⁹⁸.

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)⁹⁹. 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 años¹⁰⁰.
- 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.

_*

⁹⁷ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*

⁹⁸ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*

⁹⁹ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*

¹⁰⁰ Propuesta del documento *Diseño de Políticas Penitenciarias*