



EL PAcCTO  
EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA
PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS EN PERÚ

Fabio Gianfilippi



Recomendaciones para la implementación de medidas alternativas en Perú

FABIO GIANFILIPPI



Edita: Programa EL PAcCTO
Calle Almansa 105
28040 Madrid (España)
www.elpaccto.eu

Con la coordinación de:



Edición no venal
Madrid, octubre 2019



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Esta publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea. Su contenido es solo responsabilidad del programa «EL PAcCTO» y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

Contenido

Resumen ejecutivo	7
Contexto	9
Desarrollo	13
I. Recomendaciones para la implementación de medidas alternativas	13
Las medidas alternativas previstas en el sistema peruano	13
Recomendaciones	16
II. Recomendaciones para la elaboración de un protocolo interinstitucional para la ejecución y aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento	19
Conclusiones	23
Recomendaciones de actuación futura	25

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS EN PERÚ

Resumen ejecutivo

El presente producto incluye «Recomendaciones para la estrategia de implementación de medidas alternativas» y «Recomendaciones para la elaboración de un protocolo interinstitucional de ejecución y aplicación de medidas alternativas a la detención» para Perú.

En el primer capítulo se analizan las medidas previstas por normativa peruana y se retoman las recomendaciones generales formuladas en el Taller de Panamá que se ajustan mejor a la realidad del país, y se proporciona una lista de recomendaciones adicionales, incluidas de carácter inmediatamente operativo, y luego de naturaleza normativa, elaboradas a partir del resultado de la comparación con los operadores.

En el segundo capítulo se detallan los pasos para el establecimiento y acompañamiento del trabajo de una mesa interinstitucional, declinando los siguientes puntos en relación con la situación del Perú:

- a) Identificar los actores a convocar incluyendo el Poder Judicial, el sistema penal, las defensorías, las dependencias del sistema de salud y de desarrollo social, la academia, actores de la sociedad civil, periodistas, entre otros.
- b) Organizar la mesa en grupos de trabajo específicos, incluyendo una sección específica para menores de edad.
- c) Organizar visitas de estudio o intercambios de experiencias por cada grupo con el fin de profundizar el conocimiento sobre la temática objeto de intervención.
- d) Asignar a los grupos de trabajo la tarea de la elaboración de protocolos para cada medida identificada.
- e) Establecer un calendario de encuentros seguidos para cada grupo y de encuentros en plenario más espaciados.
- f) Organizar eventos de sensibilización de los decisores políticos, de los medios de comunicación y de la opinión pública durante todo el proceso de formulación.

Contexto

Durante los días 9 al 13 de julio de 2018 el programa EL PAcCTO ha desarrollado en Lima una serie de reuniones con diversos actores institucionales involucrados en la ejecución penal en Perú, profundizando el análisis de las reuniones mediante dos visitas al centro penitenciario de Lurigancho.

En particular, se escuchó a varios miembros autorizados del Poder Judicial, los gerentes del INPE, representantes de la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, académicos, así como programas y asociaciones que se ocupan de la problemática social en el territorio.

Al final de las mesas de trabajo, hubo un intercambio general sobre el propósito de la ejecución criminal, como lo indica también la Constitución peruana en el artículo 139, para la cual: «Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] 21) El derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados; 22) El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad». Estas afirmaciones básicas se contradicen con la realidad dramática del hacinamiento de las cárceles (para abril de 2018 fueron confinadas en la cárcel 87.938 personas, de las cuales 34.938 en régimen preventivo y 52.441 ya condenadas) y con la consideración de que, a pesar de los esfuerzos de los funcionarios penitenciarios, la falta de recursos humanos y económicos no permite un desarrollo adecuado de vías individualizadas de resocialización para todos o incluso la mayoría de los presos presentes.

Las instituciones involucradas también han acordado sobre la utilidad de un sistema de medidas alternativas a la privación de libertad que tenga debidamente en cuenta el tipo de delito cometido, en línea con lo definido por las reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas de no privación de libertad (Reglas de Tokio), así como surgido de la experiencia adquirida en muchos países europeos en los diversos contextos nacionales y mediante la enseñanza del Consejo de Europa.

Hay consenso en evaluar las medidas alternativas un instrumento más eficaz que la cárcel en separar a los responsables por los delitos más graves (en particular por terrorismo y delincuencia organizada, incluida la delincuencia transnacional) de otros con un menor nivel de peligro, contribuyendo también al desarrollo de una mejor estrategia de responsabilización del sometido a ejecución penal y conducirlo, a través de una prueba controlada, a la reintegración social.

Por lo tanto, la detención en prisión se debe reconducir hacia un instrumento ineludible en los casos más graves, pero utilizada de manera proporcionada y razonable, especialmente en la fase anterior a la sentencia, a fin de reducir el hacinamiento en las cárceles y responder de una manera más adecuada, por cuanto concierne a una amplia gama de crímenes, para el propósito reeducativo que desempeña un importante papel constitucional en el sistema peruano.

Se acordó que las medidas alternativas, como se indicó en el Taller de Panamá celebrado por EL PAcCTO entre el 9 y el 11 de mayo de 2018, favorecen la aplicación de una política criminal razonable, evitando el efecto de contagio de los delincuentes primarios y promoviendo la reinserción social, y constituyen un instrumento más justo y proporcionado, en el caso de crímenes que no son particularmente graves, permitiendo que la comunidad participe en la ejecución de los procesos penales. Estas consideraciones adquieren particular importancia en el sector

juvenil, en el cual las medidas alternativas están específicamente indicadas para alcanzar los objetivos constitucionales previstos.

En vista de estas consideraciones, sin embargo, se relevó un uso particularmente bajo de las medidas alternativas (en comparación con los mencionados 87.379 detenidos en abril de 2018, solo 18.487 personas se beneficiaron de medidas alternativas, la mayoría de las cuales —11.090— en ejecución de penas limitativas de derecho), a pesar de la presencia de una amplia gama de medidas alternativas en la legislación peruana.

Las razones de esta condición, como se evidenció en los grupos de trabajo, se deben principalmente reconducir a una legislación penal que en los últimos años, en Perú, ha producido un aumento constante de las penas para todos los crímenes considerados de mayor alarma social, incluidos entre estos muchos crímenes callejeros (por ejemplo, el robo con agravantes —impuesto de esta forma por un gran número de casos— se castiga con una pena de prisión de entre 12 y 20 años) que, por lo tanto, ya solamente por el tipo de sentencia impuesta, no permiten el acceso a medidas alternativas.

Los diversos instrumentos paulatinamente adoptados, también el reciente Decreto Legislativo 1300 sobre la conversión de sanciones, a fin de reducir el hacinamiento en las cárceles, excluyen radicalmente los beneficios penitenciarios, incluso independientemente de la cantidad de la sanción impuesta, para un gran número de crímenes, algunos de ellos muy recurrentes: el robo agravado, pero también el tráfico de drogas simple, las lesiones graves en la hipótesis de que sean cometidas en el contexto familiar, o cuando la víctima se encuentra en situaciones personales particulares (edad o discapacidad), o incluso violencia sexual y todos los crímenes contra la Administración pública.

En particular, en relación con estos últimos crímenes, la atención de la opinión pública, en el contexto de algunos episodios de corrupción grave que han involucrado a importantes representantes de las instituciones a lo largo del tiempo, es muy alta y los intentos de mitigar la centralidad de pena carcelaria en la legislación penal peruana se contraponen a la sospecha de que, a través de esto, se quiera en realidad mitigar la lucha justa y necesaria del Estado contra un fenómeno tan grave.

La opinión pública y la prensa, en particular, parecen tener un peso decisivo en hacer que el Poder Judicial se incline hacia una aplicación masiva de la prisión, vista como la única solución para no ser acusado de estar cerca de la corrupción y para que la comunidad sienta que el crimen es efectivamente perseguido, también en relación con los crímenes, infracciones o delitos, que, sin embargo, aún permitirían recurrir a medidas alternativas.

Su aplicación deficiente, entonces, se debe a una sensación generalizada de desconfianza por parte del Poder Judicial sobre la efectividad de su ejecución, frente a un flujo insuficiente de comunicación por parte del INPE, tanto sobre las vías de rehabilitación llevadas a cabo en la prisión como en orden de la fase de implementación de las medidas mismas.

El INPE, desde su punto de vista, lamenta una negligencia significativa por parte del Poder Judicial respecto a las medidas alternativas, lo que lleva a respuestas lentas y a menudo tardías, por ejemplo, a las solicitudes de revocación necesarias para quienes no cumplen con las prescripciones impuestas, circunstancia que, a diferencia de lo que sucede en la experiencia europea (que registra un nivel muy alto de participación de los interesados por las disposiciones), se produce con mucha frecuencia, lo que de esa manera contribuye a una percepción muy negativa de la eficacia de las medidas.

Tanto el Poder Judicial como el INPE, y en particular la Dirección del Medio Libre, que se ocupa de la ejecución de las medidas alternativas, lamentan la grave falta de recursos humanos y materiales. En particular, el Poder Judicial parece estar agobiado por una alta carga de trabajo

que, efectivamente, reduce la capacidad de los jueces, que participan en la determinación de la responsabilidad, para dedicarse a la individualización de las vías de la ejecución penal, hasta el punto de conseguir que prefieran modelos estandarizados que favorezcan la opción carcerocéntrica. El INPE, por su parte, carece de un sistema adecuado de operadores de tratamiento dentro de las cárceles superpobladas (el personal encontrado en Lurigancho confirma este dato, y la misma custodia de los reclusos les es encargada, junto con los funcionarios del INPE, a la supervisión de los presos, a quienes asisten en gran número, con la consiguiente consecuencia de la imposibilidad de proporcionar elementos de observación válidos) y de recursos humanos muy escasos en el territorio (son destinados números irrisorios de trabajadores sociales capaces de seguir las medidas alternativas y, por lo tanto, de informar al Poder Judicial sobre su correcta ejecución).

Desarrollo

I. Recomendaciones para la implementación de medidas alternativas

Las medidas alternativas previstas en el sistema peruano

Como se indicó anteriormente, el sistema peruano incluye una amplia gama de medidas alternativas, en las cuales se consideran tanto aquellas que pueden intervenir en el momento de la condena, con penas alternativas, como aquellas que modifican la sentencia ya impuesta aplicando, en la fase de ejecución, una medida alternativa.

No es el propósito de este documento la ilustración analítica de este conjunto de instituciones jurídicas. Sin embargo, cabe destacar que los operadores escuchados han subrayado que su superposición en el tiempo, con una legislación compleja también por lo que concierne a las fuentes regulatorias utilizadas (Código Penal, Código de Ejecución Penal, su reglamento, numerosos decretos legislativos y sus reglamentos, proyectos piloto y protocolos interinstitucionales —intervenidos al menos en lo que respecta a los más recientes establecidos para la vigilancia electrónica personal y conversión de sanciones en fase ejecutiva—), hace que sea difícil en este contexto tener un conocimiento profundo incluso por parte del Poder Judicial, que tiene la tarea de aplicarlos.

En este contexto, la legislación peruana anterior preveía la figura del juez de ejecución penal (comparable de algún modo a la figura del «magistrado de vigilancia» en el ordenamiento italiano). La mayoría de los operadores entrevistados han referido que este juez especializado estaba principalmente en condiciones de seguir las trayectorias penitenciarias y de conocer en profundidad los elementos esenciales para la ejecución penal. Algunos agregaron, sin embargo, que, dado su escaso número frente a los muchos prisioneros presentes, se habían dado problemas de corrupción, que un control amplio, como el ahora encomendado al juez que ha emitido la orden de condena, puede vigilar mejor.

La consecuencia de esta opción, sin embargo, es la salida progresiva del Poder Judicial del mundo carcelario, que se observa como exclusivamente administrado por el INPE, y por lo tanto vivido como una realidad de la cual los mecanismos internos se entienden con dificultad y cierta desconfianza, y se observa con desconfianza la información que proviene de allí.

Las medidas alternativas a la privación de libertad, entendida en su sentido más amplio, se encuentran en el sistema peruano:

- **La suspensión de la ejecución de la sentencia y la reserva del fallo condenatorio** (artículo 57-67 del Código Penal) para sentencias de menos de 4 años o 3 años de prisión (o pena de prestación de servicios durante 90 días o 2 años de inhabilitación) en ausencia de recurrencia o habitualidad en el delito y cuando no es un crimen contra la Administración.

Ambas medidas pueden contener prescripciones que deben cumplir los condenados, incluida la firma ante el juez, la identificación de un domicilio específico, la presentación a un programa de tratamiento. Se trata de una medida que, más allá de las exclusiones regulatorias que la limitan, encuentra un obstáculo en las dificultades que se interponen a un control efectivo de

los requisitos impuestos por el juez. En particular, el Poder Judicial cree que nadie se hace cargo, mientras que el Medio Libre especifica que se siguen las medidas, pero solo cuando el juez indica expresamente que el INPE debe implementar un programa de tratamiento para la persona condenada.

- **La conversión de la pena privativa de libertad** en la prestación de servicios a la comunidad o limitación de días libres (véase más adelante) para sentencias no superiores a los 4 años (artículo 52). Al momento de la condena o, según lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1300 (al que le precede el Decreto Supremo 014-2017 que ha desarrollado un protocolo de implementación interinstitucional para la aplicación de la medida), en fase de ejecución para sentencias no superiores a los 6 años o 4 años dependiendo del sistema penitenciario en el que se encuentre el condenado (artículo 52-A). La medida, también viable de oficio, ofrece numerosas exclusiones, tanto por el tipo de delito (excepto, entre otros, el robo agravado, que es el delito más común entre aquellos para los que se está ejecutando la pena de prisión) cuanto por el perfil subjetivo: no recurrente y no habitual en el delito. Se prevén criterios de prioridad, pero solo en el tratamiento, por razones humanitarias. La Dirección de Medio Libre es responsable de la implementación de la medida.

La ley actualmente no se usa ampliamente, debido a las numerosas exclusiones, particularmente relevantes en la escena penitenciaria. Además, en la fase de ejecución, la medida nunca se refiere a las sanciones residuales, sino solo a las originalmente impuestas por el juez. Las instancias (de hecho, nunca se han utilizado de oficio) se trasladan cuando el INPE ha terminado de instruir las con los muchos documentos requeridos por la ley (pero parece que se ejerce alguna función de filtro con respecto a las solicitudes sin requisitos).

- **Las penas limitativas de derecho: prestación de servicios a la comunidad, limitación de días libres e inhabilitación** (artículo 31-44 del Código Penal, Decreto Legislativo 1191 y Decreto Supremo 004-2016). Las dos primeras medidas son particularmente relevantes para nuestro examen. Se aplican para los delitos que lo prevén o como sustituto de la pena de privación de libertad, cuando la misma no sea mayor de 4 años, reemplazando un cierto número de días de esta última sentencia por un día de prestación de servicios (de un mínimo de 10 a un máximo de 156 días) o limitación de días libres. La prestación de servicios consiste en la condena de realizar trabajos gratuitos socialmente útiles para las entidades con las que el Medio Libre ha desarrollado un programa de colaboración. La limitación de días libres consiste, en cambio, en la obligación de participar, los fines de semana, en los programas de tratamiento acordados con el Medio Libre.

El papel desempeñado por la Dirección de Medio Libre es muy amplio, porque la elección del trabajo a desarrollarse se lleva a cabo en esta fase. Los controles son tarea de la Administración, que proporciona una comunicación adecuada al juez sobre el progreso de la medida y, de no ser así, puede llegar a revocarse. El Medio Libre enfatiza que el número de PSC que no completan es muy alto, sin que el juez intervenga prontamente para revocar, a pesar de las comunicaciones oportunas. Por otro lado, se señala un gran desinterés por parte de la Magistratura por la limitación de días libres, que, en cambio, ofrece un mayor espacio para el tratamiento, que está ausente en el mero trabajo de utilidad pública. El Poder Judicial, por su parte, hizo hincapié en que nunca se le informó sobre el progreso de las medidas, que parecen no estar controladas en absoluto y, por lo tanto, le dan al juez una impresión de ineficacia sustancial.

- **Redención de la pena por el trabajo y la educación** (artículos 44 y siguientes, p. ej., del Código Penal): el condenado obtiene unos días de reducción de la pena (en diferentes cantidades según el tipo de delito cometido, y con algunos delitos por los que está completamente excluido de concesión: incluso delitos, por ejemplo, como los de violencia sexual) mediante la realización de la actividad laboral o de estudio.

La medida no es aplicable a quienes no sean admitidos a realizar estas actividades, aunque muchos reclusos pidan desarrollar actividades laborales, pero luego, por razones relacionadas con la sobrepoblación carcelaria, no puedan concretizarlo.

- **Permiso de salida:** es una modalidad de permiso considerado por el Código de Ejecución Penal peruano como un beneficio penitenciario (artículos 43 y siguientes). Es otorgado por la Administración por razones familiares graves (enfermedad o muerte de un miembro de la familia) o por el nacimiento de un hijo o, aún más, por razones personales excepcionales o para buscar, cerca del final de la sentencia, vivienda y trabajo. Deben ser indicados adecuados métodos de custodia.

En el sistema legal peruano no hay permisos *premium* que registren el progreso logrado del tratamiento, sino un permiso para necesidades muy serias que, según las opiniones recogidas, no se otorga excepto en casos absolutamente excepcionales, hasta el punto de ser denegado a menudo en caso de muerte de un miembro de la familia. En esta hipótesis, previa solicitud, se prefiere llevar el ataúd al recinto de la prisión.

- **Semilibertad y liberación condicional:** con el primer beneficio el juez concede a los condenados salir de la cárcel para trabajar o estudiar después de haber realizado un tercio de la pena, cuando se trata de un delincuente primario, que haya cumplido al menos parcialmente con la compensación de los daños indicada en la sentencia y en presencia de otras condiciones indicadas en el artículo 48 Código Penal. Además, se prevé que por delitos contra la Administración pública se hayan cumplido los dos tercios de la pena y que existan, como en el caso de otros beneficios, exclusiones relativas a ciertos tipos de delitos. La liberación condicional, última etapa del sistema penal progresivo vigente en el Perú, se otorga al convicto que haya cumplido, por lo menos, la mitad de la pena para la mayoría de los casos, y dos tercios de la pena para los delitos más graves, después de haber reparado por completo el daño. Para ambas medidas, se requiere una amplia documentación, para permitir que el juez evalúe, así como la asistencia a la audiencia programada para su posible concesión de funcionarios penitenciarios que siguieron el recorrido del solicitante. En cualquier caso, el juez tendrá que evaluar, en función de los méritos, más allá de los requisitos formales, los avances reales realizados por el condenado durante su detención.

Los dos beneficios, en la práctica, en el sistema peruano terminan siendo idénticos, excepto por la cantidad de la condena que tiene que haberse ejecutado. La semilibertad ya no corresponde más a una salida diurna para el trabajo o la educación con el posterior retorno a la prisión por la noche. Hay cada vez más exclusiones y una evaluación discrecional remitida al juez que ha condenado a la parte interesada (o al juez penal del Tribunal Superior de Justicia cuando se trata de un interno encarcelado en un distrito distinto al de la condena). También en estos casos se trata de competencias que una vez eran atribuidas al juez de ejecución.

- **Vigilancia electrónica personal** (Decreto Legislativo 1322 y Decreto Supremo 004-2017): se trata de un instrumento recientemente adoptado, que es indicado por el legislador como una medida cautelar alternativa a la prisión, o como una forma de conversión de la pena o como una modalidad adicional para ejecutar la semilibertad o libertad condicional. Por tanto, es utilizado para controlar los movimientos, a partir de un lugar de residencia específico, hasta un espacio más grande, lo que permite a la persona ir a trabajar o a otro lugar, si está autorizada. La medida puede ser ordenada por el juez cuando el procesado es acusado de cometer un delito castigado con una pena que no exceda los 8 años, mientras que para el condenado la pena debe haber sido determinada por no más de 8 años. Como en los demás casos, existen numerosas exclusiones por tipo de delito, así como para reincidentes y delincuentes habituales o para aquellos que ya han sufrido la revocación de una medida anterior. Están previstos criterios de prioridad en el tratamiento de procedimientos por razones humanitarias. Se prevén advertencias y eventuales revocaciones cuando la persona sujeta a la medida abandona las áreas en las que tiene libertad de movimiento. El costo del dispositivo es pagado por el interesado, pero, excepcionalmente, teniendo en cuenta la información socioeconómica elaborada por el INPE, el juez puede eximirlo del costo total o parcial, si no lo puede sostener.

Hasta ahora, la medida tiene muy pocas aplicaciones. Ya se ha desarrollado un plan piloto para los condenados, gracias al cual se han introducido algunas correcciones. El Poder Judicial considera que la medida no es rentable, por un lado, porque pone el costo a cargo del interesado, por el otro,

porque aquellos que dicen poder pagarlo deben demostrar que primero han cumplido la compensación por el daño. Según el INPE, la ley aclara adecuadamente la posibilidad de eximir al condenado del pago, mientras que la segunda condición no está expresamente prevista por el legislador.

Para los menores de edad, el Poder Judicial aplica el conjunto de medidas alternativas disponibles, como para los adultos. Incluso los asentamientos penitenciarios relativos dependían hasta ahora de esa autoridad. Actualmente está en marcha la transferencia de competencias al Ministerio de Justicia y se debate si debería ser el INPE el que deba ocuparse de ello, posiblemente con su propio personal o manteniendo al del Poder Judicial.

Recomendaciones

El Taller de Panamá, organizado por EL PAcCTO del 9 al 11 de mayo de 2018, finalizó con un documento que enumera recomendaciones generales para todos los países que participaron, incluido Perú.

Teniendo en cuenta el conjunto de elementos que surgieron durante los debates que tuvieron lugar durante la semana del 9 al 13 de julio de 2018, es necesario recordar las recomendaciones generales formuladas, que se ajustan mejor a la realidad del país, y proporcionar una lista de recomendaciones adicionales, incluidas de carácter inmediatamente operativo, y luego de naturaleza normativa, elaboradas a partir del resultado de las entrevistas con los operadores y funcionarios peruanos.

1) Recomendaciones generales

- a) Desarrollar un intercambio interinstitucional, operacional y cultural más amplio posible sobre la naturaleza de la detención preventiva, como una medida que se adoptará por el tiempo estrictamente necesario, respetando la humanidad y la dignidad de la persona y con un recurso más extenso y rápido a formas cautelares alternativas, como el arresto domiciliario, posiblemente en la forma más garantizada representada por la supervisión electrónica.
- b) Favorecer, en la opinión pública y en los diversos actores institucionales involucrados, una cultura de medidas alternativas como herramientas efectivas para combatir el crimen y la reincidencia, a través de una reintegración social seria y adecuadamente controlada.
- c) Dotar a las instituciones involucradas en la investigación, en la aplicación y luego en la ejecución de las medidas alternativas de recursos humanos y económicos adecuados, para permitir una decisión rápida y un control efectivo durante la ejecución y operar, en un contexto inalterado, para la mayor racionalización de los recursos en la actualidad, también a través de protocolos y regulaciones interinstitucionales específicos.
- d) Enriquecer y completar la documentación proporcionada al Poder Judicial en relación con las diferentes medidas requeridas, implementando un registro de antecedentes penales que se actualice con prontitud y constituya una fuente que el Poder Judicial considere confiable.
- e) Proponer cambios regulatorios que faciliten el acceso a medidas alternativas, entre las cuales la prioridad es el retorno a la figura, ya conocida en el sistema peruano, del juez de ejecución penal, debidamente revisada para las necesidades actuales, y posiblemente con competencias monocráticas de control y vigilancia sobre la vida en los penales, y siguiendo el modelo, por ejemplo, de algunos países europeos, entre ellos Italia, con competencias colegiadas en la aplicación de medidas alternativas a la detención, con una pluralidad de miembros asalariados y miembros por honorarios, entre los cuales, los de la profesión médica, de la psicología, de la criminología, a fin de proporcionar al juez una imagen

completa de la personalidad de la persona condenada y reducir los riesgos de sobreexposición, incluso mediática, identificados cuando esta figura operaba de forma monocrática en el contexto peruano.

- f) Convocar una mesa interinstitucional (sobre la cual se adjunta un documento separado) que permita una interlocución amplia y efectiva entre los actores institucionales involucrados en la ejecución penal para facilitar el logro de los objetivos identificados.

2) Recomendaciones operacionales (corto/mediano plazo)

- a) Proporcionar cursos de estudio y profundizaciones sobre los criterios para la detención preventiva y las diversas medidas alternativas a la detención, desarrolladas a través de la amplia legislación más reciente, organizada por la Academia Peruana de Magistratura para los jueces y los fiscales.
- b) Favorecer, en espera de un posible cambio normativo que restablezca la figura del juez de ejecución penal, la especialización en estos asuntos de algunos jueces para cada oficina judicial y promover las buenas prácticas, a través de reuniones especiales, organizadas en las diferentes sedes del Poder judicial; de la misma manera, promover, a través de la Fiscalía de la Nación, especializaciones similares por parte de los fiscales.
- c) Sensibilizar al Poder Judicial para que presione al INPE para hacerse cargo de la suspensión de la pena o de la reserva del fallo de la condena, cuando estas sean establecidas, enriqueciendo así, según lo previsto, el conjunto prescriptivo de medidas.
- d) Fortalecer la red de controles del INPE sobre las medidas de suspensión y de reserva de fallo, desarrollando así la confianza de la magistratura con respecto a la efectividad de los propósitos de resocialización que subyacen a su elección.
- e) Desarrollar protocolos operativos mediante los cuales las solicitudes de medidas como la conversión de la pena en la fase ejecutiva y los beneficios penitenciarios sean transmitidas de inmediato a la autoridad judicial, sin que el INPE realice ninguna función de filtrado; de todos modos el INPE deberá proporcionar al Poder Judicial tan pronto como sea posible todos los elementos de evaluación útiles para la formación de la libre convicción del juez, incluida la opinión de la Administración, cuando lo prevea la ley, pero sin esperar que esta segunda fase se haya completado para transmitir la solicitud.
- f) Verificar la posibilidad por parte del Poder Judicial de aplicar las dos penas limitativas de derecho incorporando los elementos que caracterizan a cada una de las dos, enriqueciendo la ejecución de trabajos de pública utilidad con trayectorias de tratamiento que se llevarán a cabo en acuerdo con el INPE.
- g) Implementar por parte del INPE los controles sobre las penas privativas de derecho, brindando información oportuna sobre el desempeño positivo o negativo de los mismos al Poder Judicial.
- h) Agilizar las decisiones tomadas por el Poder Judicial sobre la posible revocación de medidas alternativas, cuyas disposiciones se violen de manera grave, para fundamentar a quienes están sujetas a un mayor sentido de eficacia y producir, en la opinión pública, la consideración adecuada de alternativas a la detención como un instrumento serio de resocialización.
- i) Solicitar al INPE que proporcione al Poder Judicial la indicación de los días de redención de pena madurados por el condenado cuando solicite la conversión de la pena, incluso si no es información explícitamente indicada por la ley, a fin de permitir la identificación de la pena residual más correcta y favorable para el condenado.
- j) Hacer que sea más conocida en el mundo carcelario y entre los profesionales del derecho, incluido el Poder Judicial, la posibilidad de otorgar la vigilancia electrónica, incluso con exención total o parcial de los gastos, cuando la persona afectada no sea pudiente o en condiciones de dificultad económica.

- k) Implementar los recursos humanos y materiales de la Dirección de Medio Libre, posiblemente experimentando con la posibilidad de que la misma adquiera autonomía del INPE, dentro del Ministerio de Justicia, de manera similar a lo que sucedió en el modelo italiano, ambos para tener recursos autónomos y aclarar a la opinión pública la dignidad autónoma de tales medidas que, más apropiadamente, podrían tomar el nombre, ya experimentado en algunos contextos europeos, de medidas comunitarias, para subrayar el propósito del servicio a la comunidad y los objetivos resocializadores que ellos traen para beneficio de todos;
- l) Sensibilizar a los operadores de las distintas instituciones involucradas sobre el peculiar sentido de las medidas alternativas al encarcelamiento de menores y, en la hipótesis de paso en la gestión de las instalaciones penitenciarias juveniles del Poder Judicial al Ministerio de Justicia, verificar si es posible diferenciarlo del INPE, posiblemente unificándolo más bien, como en el sistema italiano, en un departamento de Medio Libre independizado y autónomo del INPE, de modo que los métodos utilizados para adultos no se exporten en el diverso contexto de menores, con riesgo de contagio negativo;
- m) Favorecer la presencia periódica en los penales de las diferentes instituciones involucradas en la ejecución penal, brindando momentos específicos para la participación del Poder Judicial y de los fiscales, de modo que puedan visitar las secciones de detención, las áreas educativas y de trabajo, incluso más allá de las necesidades institucionales, como una modalidad de conocimiento y profundización del trabajo que tiene lugar después de la sentencia de condena;
- n) Favorecer la presencia de la sociedad civil, del Colegio de Abogados y de la prensa dentro de las instituciones penitenciarias, también durante días específicos del año, por ejemplo, durante las recurrencias ya previstas como el Día de la Resocialización u otras especialmente elaboradas a nivel local, con el fin de desarrollar un enfoque de mayor confianza con respecto a la capacidad del INPE para dirigir y seguir vías de rehabilitación serias capaces de apoyar el otorgamiento de medidas alternativas a la detención.

3) Recomendaciones para eventuales modificaciones normativas (mediano/largo plazo)

- a) Racionalizar las medidas alternativas existentes, verificando la posibilidad de reducir el número, con las consiguientes incertidumbres en la aplicación, implementando los mejores contenidos, a fin de dar más densidad al conjunto prescrito de disposiciones y elegir las características que permitan una aplicación más amplia (p. ej., unificar la suspensión de la pena y la reserva del fallo, unificar la semilibertad y libertad condicional, que de hecho terminan casi superponiéndose).
- b) Armonizar las medidas que presentan disfunciones, como los diferentes umbrales de acceso para los casos especulares de conversión de la pena a que se refieren los artículos 52 y 52-A.
- c) Reducir las exclusiones automáticas tanto como sea posible, con la excepción de aquellas por delitos relacionados con el crimen organizado y el terrorismo, para permitir un ejercicio más amplio de discrecionalidad del juez, que debe tener la posibilidad de verificar la peligrosidad de la persona y su ruta de resocialización en el caso concreto; en particular, se sugiere intervenir permitiendo el acceso a las medidas excluidas hoy en día, incluso para la hipótesis de robo agravado, especialmente frecuentes, que contienen dentro de la tipología abstracta casos de delito de gravedad muy diferente. También se sugiere eliminar la exclusión de la concesión de las medidas en caso de reincidencia, una categoría que incluye un gran número de delincuentes de calibres muy diferenciados de acuerdo a los delitos de que se trate, así como para aquellos que ya han sufrido una revocación de la medida anterior, otra hipótesis que puede ser evaluada prudentemente, sin ejecuciones hipotecarias automáticas, por el juez que decide.
- d) Reintroducir, como se sugiere en las recomendaciones generales, la figura de un juez de ejecución penal, con poderes de supervisión y control sobre las instituciones penales, más idóneo para seguir a la persona condenada en su camino hacia la deseada reinserción social.

- e) Modificar la medida de redención de la pena para que pueda aplicarse no solo a los presos que tienen la oportunidad y la posibilidad física de trabajar o estudiar, sino a todos los presos que muestran unirse al camino de la resocialización hipotetizado en su comparo, manteniendo un comportamiento positivo, y participar en las actividades planificadas a nivel intramuros, a fin de alentar el comportamiento virtuoso al interno del penal, reducir el riesgo de involucrarse en actividades ilegales, alentar una respuesta activa y responsable de los condenados, en una lógica que sin embargo no termina castigando a quienes, aunque lo deseen, no se han puesto en condiciones de trabajar o, por razones de edad o de salud, no puedan hacerlo; este incentivo, con las exclusiones apropiadas, por otra parte ya previstas en la norma, también permitiría una ayuda prudente pero significativa a la deflación carcelaria.
- f) Introducir un instrumento de permiso premial, en la línea con los que están previstos en la legislación de muchos países, entre los cuales Italia, posiblemente otorgado por el juez de ejecución penal, con el fin de verificar el nivel de responsabilidad alcanzado por los condenados y por lo tanto corroborar significativamente el juicio diagnóstico que debe emitirse para otorgar una medida alternativa a la detención.
- g) Introducir la hipótesis de la detención domiciliaria, posiblemente también con la ayuda de la vigilancia electrónica personal, para las situaciones humanitarias más significativas: mujeres embarazadas y madres de niños de 3 años, ancianos, enfermos, adultos jóvenes con necesidades especiales de estudio, así como hipótesis de medidas alternativas especialmente dirigidas para el tratamiento del alcohol y la drogadicción; bajo este último perfil, el proyecto de medidas para el tratamiento de la adicción en adolescentes es particularmente importante (ya en definición con la contribución de DEVIDA).
- h) Introducir una medida de semilibertad efectiva, que permita a la persona condenada salir de la cárcel para ir a trabajar o realizar otras actividades de reinserción social, por la mañana, y regresar allí por la noche, para enriquecer el conjunto de posibles medidas alternativas también para aquellos que no tienen un domicilio adecuado o que de otro modo deben someterse a prueba utilizando una medida que es más pequeña que las actualmente previstas con la así mencionadas «semilibertad» y «libertad condicional».
- i) Verificar la posibilidad de extender la concesión de la conversión de la pena en la fase de ejecución no solo para las penas de menos de 6 o 4 años, sino también para las penas residuales de 6 o 4 años, calculadas al neto de la pena acumulada y tomando en cuenta las penas ya ejecutadas, considerando que el juez evaluará prudentemente el perfil de peligro del condenado, pero que, en general, se debe considerar que el mayor peligro derivado de ser sentenciado a una pena mayor aparece adecuadamente compensado por el camino resocializador que el condenado ha llevado a cabo al estar privado de libertad y que será atestiguado en el correspondiente expediente producido por el INPE.
- j) Evitar que los perpetradores de delitos menores de edad sean transferidos a las cárceles para adultos mayores de 18 años, posiblemente identificando un período adicional en el que permanecerán en las instituciones juveniles si en esos lugares se llevó a cabo la detención, al menos hasta los 21 años, siempre garantizando la separación de estos condenados de la población carcelaria más adulta, para evitar el alto riesgo de un contagio negativo.

II. Recomendaciones para la elaboración de un protocolo interinstitucional para la ejecución y aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento

Durante los días 9 al 13 de julio de 2018 el programa EL PAcCTO ha desarrollado en Lima una serie de reuniones con diversos actores institucionales involucrados en la ejecución penal en Perú, profundizando el análisis mediante dos visitas al centro penitenciario de Lurigancho.

Haciendo referencia al capítulo relativo a las *recomendaciones para la implementación del uso de las medidas alternativas* para una descripción más amplia del contexto evidenciado, es necesario recordar que todos los interlocutores involucrados en las reuniones han subrayado un defecto en la comunicación que perjudica sensiblemente el uso de los instrumentos ofrecidos por el sistema de justicia peruano y de un confuso sentido de recíproca desconfianza en cuanto a la rapidez del accionar de las otras instituciones y en la totalidad de la información dispuesta con base en las decisiones asumidas.

El uso de las medidas alternativas al encarcelamiento parece ser un eficaz control frente al hacinamiento penitenciario, es un instrumento para evitar el contagio criminal que puede afectar a las tipologías de delincuentes menos peligrosos, es decir, que están inmersos en el sistema penitenciario, y constituye la mejor garantía de una ejecución penal confiable en pro de la reinserción social del reo.

En ocasión del Taller de Panamá, celebrado por EL PACCTO, el pasado mes de mayo, emergió la exigencia de que se instituyese en cada país involucrado, como método de trabajo para favorecer un uso más amplio de las medidas alternativas, una mesa interinstitucional que pusiese a discusión a todos los actores interesados en la ejecución penal.

En lo concerniente al Perú, como conclusión de esta primera misión de diagnóstico de las principales problemáticas evidenciadas, se han podido recoger muchas solicitudes que, sin embargo, necesitan pasar por un arduo trabajo de síntesis que puede ser desarrollado eficazmente solo en el diálogo entre las partes interesadas; el Poder Judicial, que dispone las medidas, y el INPE, que procura su ejecución.

Más aún, es necesario que, además de las otras instituciones involucradas, el debate sobre los temas abordados sea participado a la opinión pública, porque ningún cambio normativo, y más aun una intervención administrativa mediante protocolos de trabajo, está en grado de incidir en modo sensible sobre la compleja realidad encontrada, sin un cambio cultural significativo respecto a la percepción del objetivo de la pena y la existencia de alternativas al encarcelamiento, que, lejos de ser regalos a la criminalidad, constituyen un importante banco de prueba sobre el grado de responsabilidad alcanzado por quien ha cometido un delito, y entonces de su posibilidad, al término de la condena, de ser reinsertado en la sociedad con un rol positivo y provechoso para la comunidad.

Del mismo modo, tal cambio cultural es necesario en relación con la utilización, casi automática, que se hace del encarcelamiento preventivo, respecto del cual los operadores parecen estar obligados en sus propias decisiones por un sentimiento común que empuja fuertemente a no tener en cuenta los exigentes requisitos previstos por la ley peruana para poder aplicarlo.

Para lograr estos objetivos es necesario entonces que en la mesa interinstitucional también participen representantes de la Fiscalía y de la Defensoría Pública, de la Defensoría del Pueblo, también recientemente constituida como mecanismo de prevención de la tortura de la ONU para el Perú, y con competencias específicas en materia penitenciaria, así como representantes de la prensa, con capacidad de transmitir el mensaje cultural subyacente a los acuerdos esperados para la implementación del uso de las medidas alternativas, principalmente en función de contrarrestar la criminalidad, en particular de aquella organizada, mediante la diferenciación en el camino de los condenados por delitos de este último tipo respecto a los demás; e incluso a representantes de la universidad, que contribuyan a formar el sentir común de los operadores técnicos del mañana, y de los programas (p. ej., DEVIDA) y asociaciones (p. ej., AVSI) que se ocupan del voluntariado en las cárceles y del malestar social en un territorio.

La mesa interinstitucional podrá alcanzar resultados efectivos si estructura su trabajo de manera concreta, mediante reuniones continuas, conformando grupos de trabajo para las principales problemáticas que resulten urgentes, posibles viajes de estudio para profundizar las soluciones

ya adoptadas en otros lugares, incluso en los países de la Unión Europea, y finalmente comparaciones periódicas y constantes sobre los resultados de los proyectos piloto y protocolos elaborados, con las consiguientes medidas correctivas a adoptar.

Por estos motivos se recomienda seguir los siguientes pasos para el establecimiento y acompañamiento del trabajo de una mesa interinstitucional:

- a) Identificar los actores a convocar, incluyendo el Poder Judicial, el sistema penal, las defensorías, las dependencias del sistema de salud y de desarrollo social, la academia, actores de la sociedad civil y periodistas, entre otros.
- b) Organizar la mesa en grupos de trabajo específicos, incluyendo una sección específica para menores de edad.
- c) Organizar visitas de estudio o intercambios de experiencias por cada grupo con el fin de profundizar el conocimiento sobre la temática objeto de intervención.
- d) Asignar a los grupos de trabajo la tarea de la elaboración de protocolos para cada medida identificada.
- e) Establecer un calendario de encuentros seguidos para cada grupo y de encuentros en plenaria más espaciados.
- f) Organizar eventos de sensibilización de los decisores políticos, de los medios de comunicación y de la opinión pública durante todo el proceso de formulación.

Se detallan a seguir los mismos pasos, pero con indicaciones más específicas para las características propias del sistema peruano:

- a) Constituir una mesa interinstitucional con representantes cualificados del Poder Judicial, del INPE, de la Defensoría Pública, de la Defensoría del Pueblo, miembros de la Fiscalía, del ámbito académico, de la prensa, del servicio de voluntariado, de programas y asociaciones que operan en el mundo social (DEVIDA, AVSI...).
- b) Prever grupos de trabajo que podrían focalizar su atención en los principales temas a ser discutidos. Por ejemplo: 1) detención preventiva, los estrictos prerrequisitos para disponer de ella y alternativas en la fase de proceso, como la vigilancia electrónica; 2) sanciones alternativas y las modalidades de control y verificación de la ejecución efectiva de las mismas; 3) la conversión de sanciones durante la ejecución y los beneficios penitenciarios: requisitos previos para la concesión y verificación durante la ejecución; 4) vida en prisión y observación de personas detenidas: una prisión dirigida a obtener medidas alternativas; 5) ejecución penal juvenil: medidas alternativas como una opción privilegiada y su necesaria separación de la ejecución penal para adultos, y 6) las mujeres y madres detenidas, los enfermos, los delincuentes tóxico-dependientes y alcohólicos: problemas en la gestión penitenciaria y posibles protocolos para favorecer la ejecución de la pena en la medida alternativa a las categorías más desfavorecidas de reclusos.
- c) Planificar viajes de estudio, para algunos miembros de cada grupo de trabajo, en países donde se experimenten formas interesantes de resolver los problemas propuestos, tanto en América Latina (por ejemplo, las APAC en Brasil) como en países de la Unión Europea.
- d) Establecer que los grupos de trabajo elaboren uno o más protocolos interinstitucionales para la concesión y ejecución de medidas alternativas a la detención, con una división clara de las tareas de las instituciones involucradas, que reiteren lo que ya se ha expresado en la legislación vigente y establezca divisiones temporales precisas, donde no se hayan indicado, y criterios transparentes respecto de la transmisión a la autoridad judicial a cargo de todas las solicitudes recibidas por las partes interesadas, sin filtros por parte de la Administración, que, sin embargo, puede reservarse el derecho a expresar su opinión, cuando se prevea.

- e) Prever que los grupos de trabajo propongan eventuales cambios reglamentarios que surjan de la comparación como particularmente necesarios para alcanzar los objetivos perseguidos.
- f) Identificar una periodicidad continua en los encuentros para la primera mesa interinstitucional, pero también una convocatoria periódica, por ejemplo, una vez cada seis meses, para monitorear los resultados logrados y para mantener una relación constante de colaboración y confianza mutua, especialmente entre el Poder Judicial y el INPE, pero también entre las otras instituciones y la opinión pública.
- g) Organizar un evento público inicial, al que le seguirá al final de las reuniones realizadas, un evento público que presente los protocolos elaborados, en el que la opinión pública tenga conocimiento de los objetivos perseguidos mediante una aplicación más amplia de las medidas alternativas, y así fortalecer la consideración de que los operadores involucrados, a partir del Poder Judicial, que es responsable de las medidas, trabajan por la seguridad de la comunidad, no conceden privilegios a los delincuentes al otorgar medidas alternativas, que sin embargo son efectivas y bien controladas, y no sean consideradas como actos de corrupción porque no siempre se recurra a las restricciones de la prisión.

Conclusiones

El presente producto de misión incluye algunas propuestas, desarrolladas escuchando a los diversos actores institucionales involucrados en la ejecución penal, que tienen el objetivo de constituir una posible base para la elaboración de protocolos de trabajo útiles para la implementación de medidas alternativas a la detención, tanto en la fase cautelar, en la cual el uso de la prisión debe reducirse al mínimo indispensable, como en la fase de ejecución de la sentencia, a los fines de prevención y contraste de las formas de delincuencia organizada a las que se ha hecho referencia reiteradamente.

En particular, es necesario desarrollar el diálogo entre los operadores institucionales y una amplia conciencia cultural del sentido del castigo, junto con un compromiso significativo por parte del Poder Judicial y de los fiscales del mundo penitenciar y de la ejecución, finalmente considerados como una pieza fundamental de un mosaico, difícil de construir y que involucra muchos recursos de la sociedad, que es el proceso criminal, y que, sin embargo, no termina con la sentencia de condena.

Tomando prestadas las últimas palabras pronunciadas por el Tribunal Constitucional italiano: «La personalidad del condenado no queda marcada como irremediable por el crimen cometido en el pasado, aunque fuera el más horrible; pero sigue abierto a la perspectiva de un posible cambio. Perspectiva, esta última, que cuestiona la responsabilidad individual del condenado [...] pero que no puede sino poner en tela de juicio, en conjunto, la correlativa responsabilidad de la sociedad para estimular a la persona condenada a emprender este camino, también a través de la provisión del legislador —y la concesión concreta del juez— de beneficios que paulatina y prudentemente mitigan, en respuesta al camino de cambio ya iniciado, el justo rigor de la pena impuesta por el delito cometido, favoreciendo la reinserción progresiva de los condenados en la sociedad» (cf. Tribunal de Primera Instancia n.º 149 de 20-21 de junio de 2018).

En esta lógica, con la esperanza de que el sistema penal peruano se reequilibre en el tiempo también en la determinación de la sentencia edictal, que, particularmente elevadas, terminan no solo por inhibir la concesión de beneficios penitenciarios, sino por privar a los delincuentes de la posibilidad de limitar su acción delictiva con la esperanza de evitar sanciones más altas, parece que puede haber un espacio más amplio para las alternativas a la detención en una renovada confianza en la facultad del juez. Este último, por otro lado, debe poderse confiar al compendio informativo proporcionado por el INPE y puede operar serenamente solo en un contexto social en el que el objetivo de su acción en este asunto se aclare a la opinión pública. Este pacto de confianza interinstitucional implica la misma responsabilidad del infractor, ya no considerado como el objeto de tratamiento, sino como un sujeto con el que construir un camino que poco a poco lo devuelva a la sociedad, de acuerdo con el propósito que la misma Constitución de Perú asigna a la condena.

Recomendaciones de actuación futura

En la continuación del proyecto se debe prestar especial atención a involucrar también exponentes de la sociedad civil y de la prensa en el trabajo interinstitucional, a fin de favorecer el crecimiento de una cultura de la pena que no se oponga *a priori* a las medidas alternativas, sino que sea más consciente de la finalidad de la lucha contra la delincuencia, que es inherente a una mayor utilización de estas, tanto en lo que respecta a su valor más concreto de resocialización como a una separación más clara entre los condenados por delitos menos graves y los relacionados al crimen organizado o el terrorismo.

EL PACCTO



EUROPA ↔ LATINOAMÉRICA

PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO

EL PACCTO es un programa de cooperación internacional financiado por la Unión Europea que persigue promover la seguridad ciudadana y el Estado de derecho en América Latina a través de una lucha más efectiva contra el crimen transnacional organizado y de una cooperación fortalecida en la materia. Cubre los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Es la primera vez que un programa regional europeo trabaja en toda la cadena penal para fortalecer la cooperación a través de tres componentes (cooperación policial, cooperación entre sistemas de justicia y sistemas penitenciarios) con cinco ejes transversales (ciberdelincuencia, corrupción, derechos humanos, género y lavado de activos).

Programa liderado por



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



**EXPERTISE
FRANCE**



iila
organización internacional de la policía judicial

CAMÕES
INSTITUTO
DA COOPERAÇÃO
E DA LINGUAGEM
PORTUGAL
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA