

# La sobrepoblación en el sistema penitenciario peruano

**Julio César Magán Zevallos**

Julio César Magán Zevallos es abogado, egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y expresidente del Instituto Nacional Penitenciario de Perú.

## Resumen

*En esta contribución, el autor analiza uno de los problemas crónicos que afecta el sistema penitenciario peruano: la sobrepoblación. Comienza por estudiar el aumento de la población carcelaria a lo largo de un determinado período. Luego, plantea tres opciones para evitar o controlar la sobrepoblación en las cárceles, a saber: encarcelar a menos personas, aumentar la liberación de reclusos y ampliar las cárceles existentes o construir nuevos establecimientos. Por último, el artículo presenta medidas alternativas para restringir la libertad sin tener que recurrir al encarcelamiento y propone una solución a largo plazo que implica la participación de diferentes sectores del Gobierno peruano.*

**Palabras clave:** Perú, sobrepoblación, detención, cárcel, INPE, delito.

\*\*\*

## Un problema que va más allá de los números

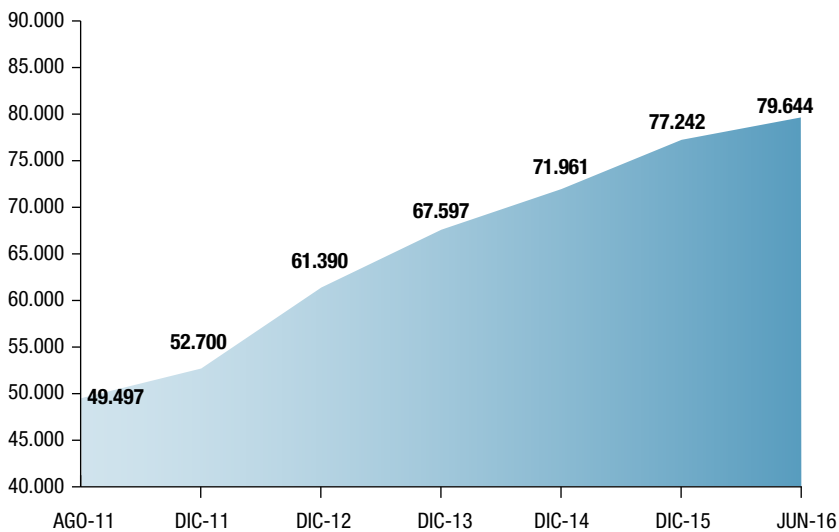
La prensa nacional muestra, a menudo, las condiciones de reclusión en los establecimientos penitenciarios con particular énfasis en las fallas de seguridad, los actos de corrupción, los riesgos para la salud, entre otros aspectos negativos. Sin embargo, casi nunca se analiza ni se resalta la grave sobrepoblación que aqueja a la mayoría de los penales, ni se toma en cuenta su peso como factor desestabilizador

del orden que debería imperar. Dentro de la variedad de obstáculos que encuentran las autoridades penitenciarias para desempeñar sus labores, quizá la sobrepoblación sea el más serio, pues potencia el resto de los problemas que conlleva el encierro.

Intuitivamente, la solución sería construir más cárceles y con mayor celeridad. Esta decisión representa un aliciente a corto plazo, pero una política penitenciaria coherente no puede basarse exclusivamente en la edificación continua a lo largo del país, cuando es preciso impedir el desarrollo del problema desde su nacimiento. El encarcelamiento, tanto en nuestro país como en América Latina, se ha convertido en la herramienta preferida del sistema penal, antes que aplicar mecanismos alternativos a la prisión.

### **Evolución de la población penitenciaria (agosto 2011-junio 2016)**

El siguiente cuadro muestra el crecimiento sostenido del número de internos en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional:

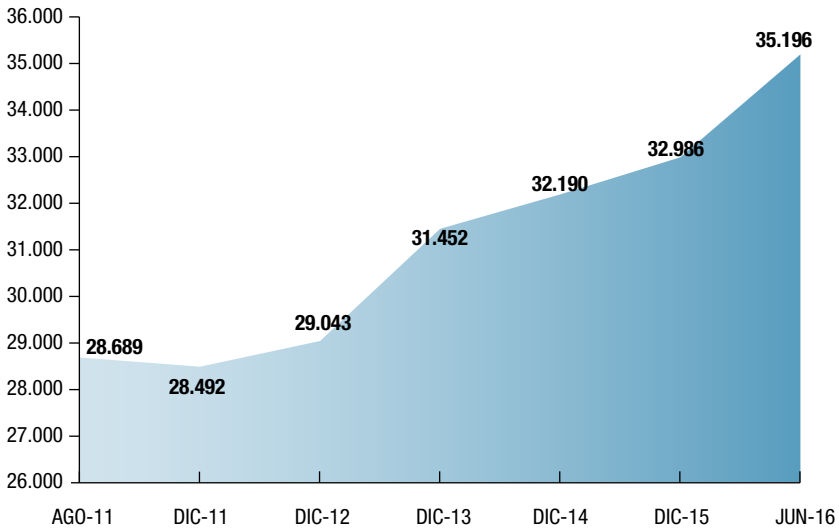


Cuadro n.º 1. Crecimiento de la población penitenciaria (agosto 2011-junio 2016)

Esto quiere decir que la población penitenciaria ha aumentado en casi 30.000 personas en menos de cinco años; *grosso modo*, el sistema penitenciario peruano tuvo que albergar a 6.000 internos adicionales cada año. Únicamente para mantener fija la tasa de sobrepoblación, se habría tenido que construir un penal con capacidad para 500 plazas por mes, situación que, desde el punto de vista presupuestario, resulta insostenible<sup>1</sup>.

1 Sin contabilizar el personal de administración, de seguridad y de tratamiento necesario para los hipotéticos nuevos penales.

Por otro lado, la capacidad de albergue también se ha incrementado, pero no al mismo ritmo de la población penitenciaria:



Cuadro n.º 2. Crecimiento de la capacidad de albergue (agosto 2011-junio 2016)

La ampliación de las unidades de albergue enfrenta un problema que tiene raíces en un concepto básico de economía: el costo marginal, es decir, el costo de agregar una unidad adicional a la producción de un bien<sup>2</sup>. Este diferencial no resultaría significativo si existiera exceso de infraestructura (tal como ocurre en Países Bajos), pero se vuelve más complicado en instalaciones saturadas. A corto plazo, este costo implica sobreutilizar las edificaciones, lo que se traduce en condiciones de reclusión inadecuadas, que no solo son perjudiciales para los propios internos, sino que también repercuten en todas las personas relacionadas directa o circunstancialmente con el sistema penitenciario (funcionarios, familiares, abogados, prestadores de bienes y servicios, etc.). A largo plazo, asumir el costo marginal supone disminuir la sobrepoblación ampliando las plazas en penales ya existentes o, en caso contrario, habilitar nuevos centros penitenciarios; no obstante, el período comprendido entre el inicio de las obras y la puesta en funcionamiento de la infraestructura puede llegar a durar algunos años<sup>3</sup>.

2 A los efectos de nuestro análisis, será el costo de albergar a un interno adicional al sistema penitenciario.

3 Pasando por la ubicación del terreno, su adquisición o afectación en uso, la aprobación del proyecto de inversión ante el SNIP (que se compone de varios estudios previos), la contratación pública, el otorgamiento de la buena pro y la ejecución de las obras civiles.

## Tres formas de reducir la sobrepoblación

Aunque parezca fácil de decir (de hecho, lo es), para reducir las tasas de sobrepoblación, se requieren tres mecanismos: menor ingreso de personas al sistema penitenciario, mayor egreso de reclusos y expansión constante de la infraestructura. De las tres variantes mencionadas, solo la última está dentro de las competencias del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). No hay respaldo legal que habilite al INPE a desconocer la ejecución de una medida judicial de internamiento; tampoco puede dejar sin efecto el cumplimiento de la condena o prisión preventiva transcurrido un plazo. Además, cabe resaltar que la construcción de nuevas unidades de albergue está sujeta a la asignación presupuestaria que el Poder Ejecutivo propone y el Poder Legislativo dispone, en última instancia<sup>4</sup>.

El incremento del fenómeno delictivo ha impulsado el crecimiento de la población penitenciaria por medio del aumento de penas, de la creación de nuevos tipos penales, de la aplicación cotidiana del proceso inmediato por flagrancia, de la eliminación progresiva del acceso a beneficios penitenciarios y de la disminución considerable del uso de las gracias presidenciales. Aun si estas medidas fueran necesarias, no contemplaron en ningún caso cuánto aumentaría el número de internos y los recursos presupuestarios para que el INPE absorbiera el impacto. Las cárceles forman parte del sistema de justicia penal, pero por mucho tiempo se ha creído que son el componente menos importante, pues para la opinión pública prima la captura del delincuente (a cargo de la Policía Nacional del Perú) y su juzgamiento (a cargo del Poder Judicial). Es así que la función de la pena en los centros penitenciarios se ha vuelto exclusivamente retributiva y de contención, y obvia el principio de resocialización, debido a que no existen recursos disponibles para implementar los programas de tratamiento indispensables.

Hasta cierto punto, lo anteriormente dicho se ajusta a la realidad. Existen programas de tratamiento en los penales, pero su eficacia se ve disminuida por el entorno donde conviven los internos; debemos ser claros en afirmar que no todos los miembros de la población penitenciaria desean enmendar su conducta y convertirse en individuos que respeten la ley. Entonces, por más que el INPE tenga metas claras acerca de lo que espera conseguir con el tratamiento, su éxito estaría fuertemente condicionado por la sobrepoblación, ya que la falta de espacio:

- quita áreas destinadas al trabajo en talleres y aulas educativas;
- reduce ambientes para la atención de salud;
- origina roces y peleas entre los internos por la disputa de pabellones y celdas;
- restringe las comodidades para efectuar las visitas de familiares, amigos y abogados defensores;
- genera incentivos para que el personal penitenciario lucre con el otorgamiento de privilegios indebidos;
- exige redoblar la seguridad y vigilancia sobre los internos.

4 Esta situación podría variar con la aplicación efectiva del Decreto Legislativo n.º 1229, que fija las condiciones de la inversión privada en el sistema penitenciario.

## Medidas alternativas a la prisión

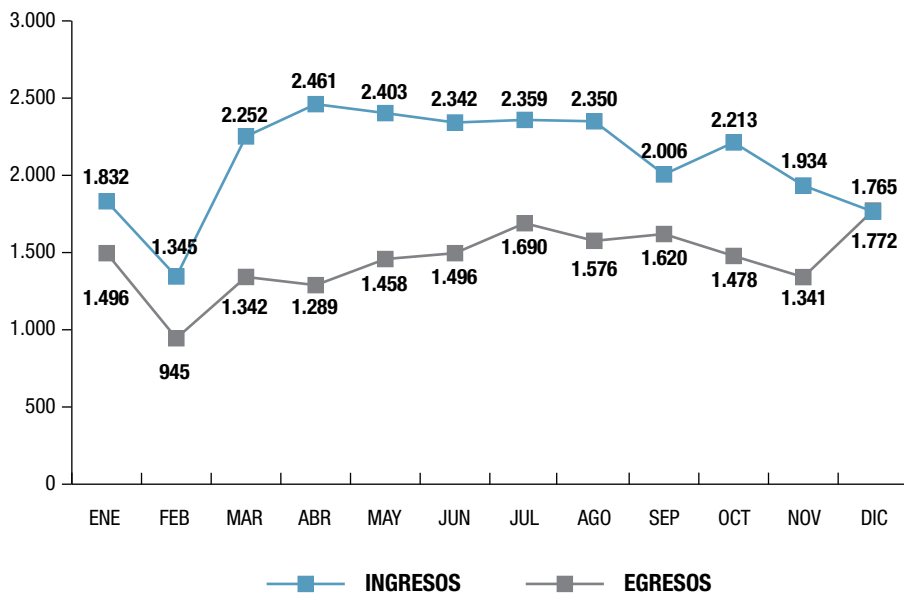
La característica del derecho penal como *ultima ratio* se ha ido dejando de lado cada vez más. El control social de las conductas nocivas apunta a la cárcel como medio por excelencia, ante la demanda de una sociedad que clama por resultados tangibles. Los casos mediáticos resueltos con celeridad por los órganos jurisdiccionales no representan la regla, sino la excepción. El *ius puniendi* se transforma en un símbolo que responde a coyunturas de indignación general, pero que se muestra ineficaz en las causas sin exposición en los medios de comunicación.

Incluso cuando se emite normativa para aliviar la sobrepoblación<sup>5</sup>, los requisitos para el acceso no están ajustados de manera tal que disminuyan una parte considerable de la población penitenciaria. Algunos delitos poco graves, como el incumplimiento de la obligación alimentaria, son castigados con penas efectivas<sup>6</sup>, pese a que el perfil criminológico de los condenados en modo alguno puede compararse con un homicida, violador o asaltante. En otras palabras, personas que nunca debieron pisar un penal continúan recluidas con internos realmente peligrosos que han hecho del crimen su *modus vivendi*.

Los jueces, a menudo, se muestran renuentes a aplicar penas limitativas de derechos o de prestación de servicios a la comunidad, aun cuando están expresamente contempladas en las leyes penales como alternativas y la entidad del hecho punible no amerita que el condenado sea internado en un penal. En cuanto a la prisión preventiva, la situación socioeconómica del procesado tiene un peso decisivo para la emisión del mandato; esto quiere decir que una persona con educación superior y asalariada tendrá menos posibilidades de ser encarcelada que otra con educación básica incompleta y sin trabajo fijo. Los prejuicios de la judicatura al momento de fallar provocan que un alto número de internos sean liberados apenas unos meses después de su ingreso, por razones que abarcan desde una débil motivación hasta errores en la calificación jurídica de los presupuestos para la prisión preventiva. El siguiente cuadro muestra la situación descrita:

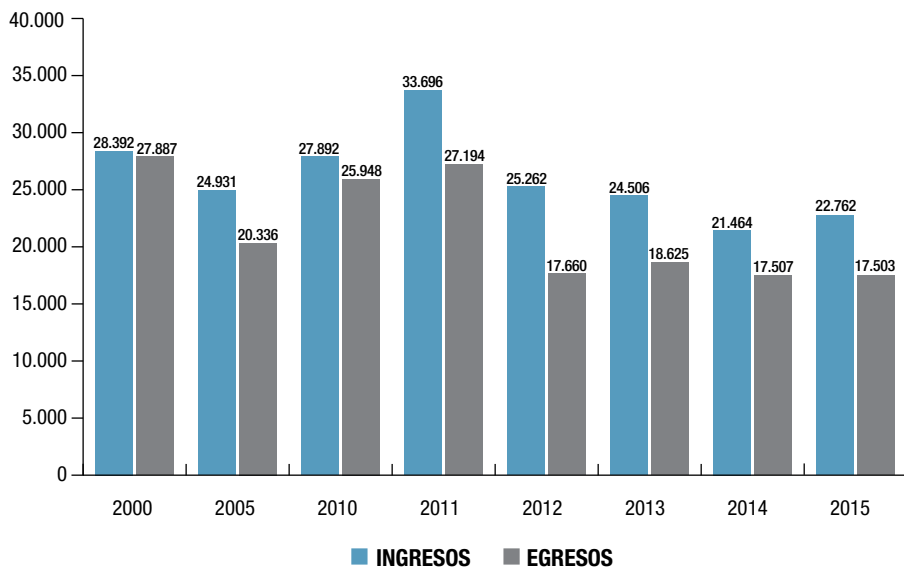
5 Ley n.º 29499 sobre vigilancia electrónica personal o “grilletes electrónicos”.

6 A junio de 2016, hay 1.872 internos recluidos por este delito.



Cuadro n.º 3. Ingresos y egresos (2015)

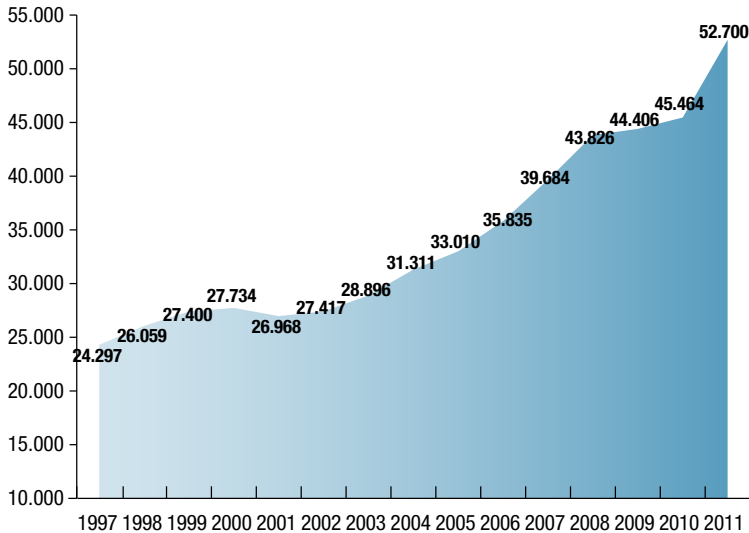
Sin embargo, en años anteriores, el número de ingresos y egresos estaba casi a la par, según el cuadro siguiente.



Cuadro n.º 4. Ingresos y egresos (2000-2015)

## La solución a largo plazo

Si bien se remarcó que el INPE podría reducir la sobrepoblación construyendo nuevas plazas, no puede pasarse por alto que es una solución a corto plazo por una sencilla razón: es imposible planificar el flujo de internos a futuro. En el lapso de cinco años, la población penitenciaria creció en 30.000, pero nada hacía presagiar en agosto de 2011 que se llegaría a esa cifra.



Cuadro n.º 5. Evolución de la población penitenciaria (1997-2011)

En otras palabras, el crecimiento entre 1997 y 2011 es aún menor que el registrado durante el período 2011-2016. Lo único válidamente razonable es la tendencia creciente, salvo el bienio 2001-2002; en adelante, la población penitenciaria no ha dejado de aumentar. Tomando como referencia el cuadro n.º 1, muy probablemente el número de internos rebase los 100.000 en 2019. Estas cifras obligan a replantear el sistema penitenciario que el país necesita, en el sentido de no dirigir exclusivamente a la cárcel a todas las personas que cometen acciones punibles (sin dejar de mencionar el abuso de la prisión preventiva).

El Estado no podrá afrontar, ni siquiera con el apoyo de capitales privados, el flujo de internos que está por venir, pues llegará el momento en el que la brecha entre capacidad de albergue y población reclusa vuelva materialmente imposible la entrada de más internos. A fin de evitar esa situación, se requiere de programas de prevención del delito que abarquen todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional), enfocados principalmente en grupos de niños y adolescentes en riesgo. Nunca será posible obtener un éxito total, pero, si se brinda un ambiente escolar, familiar y urbano donde la violencia no sea un factor cotidiano, habrá menos personas tentadas a seguir el camino de la delincuencia.