



PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LA CONSTRUCCIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DE MÁXIMA SEGURIDAD PARA PROCESADOS Y SENTENCIADOS CONSIDERADOS COMO PELIGROSOS

La congresista de la Republica, **Gladys Andrade Salguero de Álvarez**, integrante del grupo Parlamentario **Fuerza Popular** y los congresistas que suscriben, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa prevista en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y concordante con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LA CONSTRUCCIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DE MÁXIMA SEGURIDAD PARA PROCESADOS Y SENTENCIADOS CONSIDERADOS COMO PELIGROSOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto la construcción de los establecimientos penitenciarios de máxima seguridad, los cuales estarán alejados de las zonas urbanas de cada ciudad, así como de las inmediaciones de los bienes culturales que integran el patrimonio cultural de la Nación y a más de 4 mil metros de altura sobre el nivel del mar.

Artículo 2°. Declaración de interés público

Declárese de interés público la construcción de establecimientos penitenciarios de máxima seguridad para procesados y condenados de alta peligrosidad.

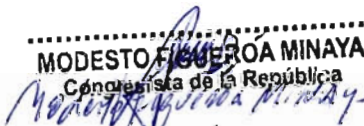
Lima, Febrero de 2017



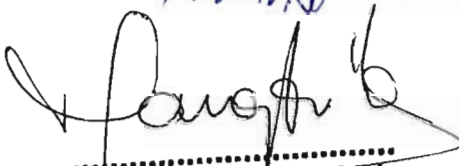
.....
Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular



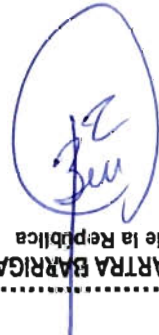
.....
GLADYS ANDRADE SALGUERO DE ALVAREZ
Congresista de la República



.....
MODESTO FIGUEROA MINAYA
Congresista de la República



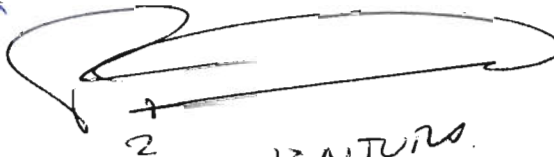
.....
MARÍA ÚRSULA LETONA PEREYRA
Congresista de la República



.....
ROSA MARÍA BARRTRA BARRIGA
Congresista de la República



.....
FRANCISCO PETROZZI FRANCO
Congresista de la República



.....
ROY VENTURA ANGEL
Congresista de la República



.....
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de MARZO del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1018 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

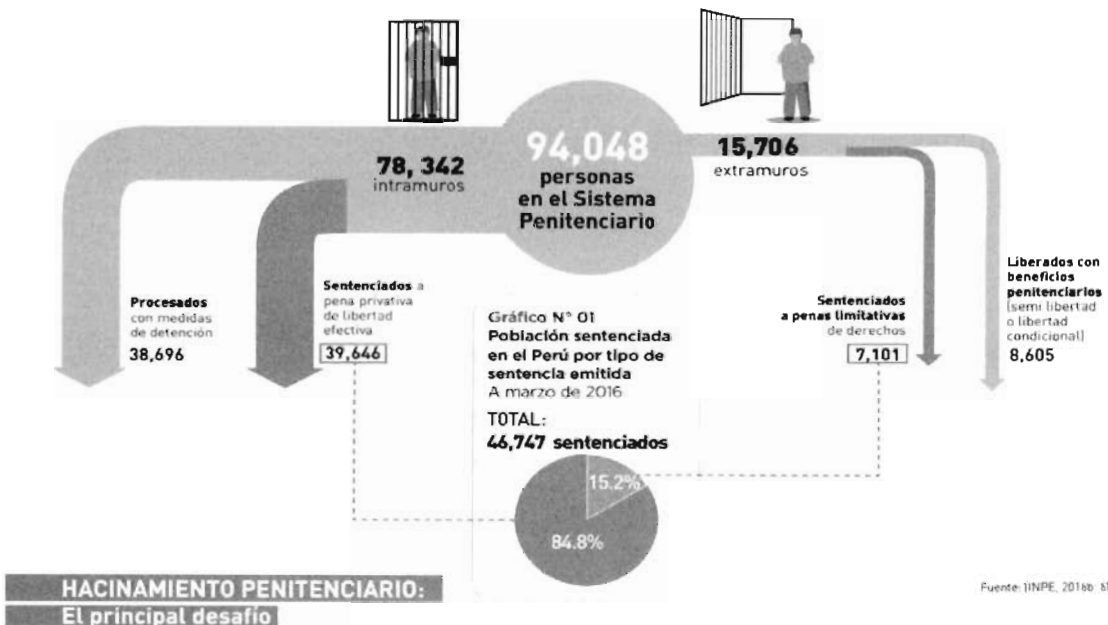
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en coordinación con el Observatorio Nacional de Política Criminal “José Hurtado Pozo”, han elaborado un interesante boletín denominado ¿Qué tanto sabes del sistema penitenciario en el Perú?, cuya información resulta importante para el sustento de la presente iniciativa legislativa.

¿Cuántos son los internos en el Perú?¹

Figura N° 02
Población del Sistema Penitenciario en el Perú por situación jurídica
A marzo de 2016



Fuente: INPE.2016:6

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que entre los principales problemas de los establecimientos penitenciarios en el continente americano se encuentra “el hacinamiento y la sobrepoblación”, así como “el uso excesivo de la detención preventiva, lo cual repercute directamente en la sobrepoblación carcelaria²” (CIDH, 2011:01 y 169)³.

¹ <https://indaga.minjus.gob.pe/es/blog/boletines/¿qué-tanto-sabes-del-sistema-penitenciario-en-el-perú>. Pag. 9

² Boletín I -2016 – Consejo Nacional de Política Criminal.

³ Se han identificados, además, otras problemáticas como las deficientes condiciones de reclusión (tanto físicas, como relativas a la falta de provisión de servicios básicos), los escasos programas laborales y educativos y otras asociadas al uso excesivo de la violencia dentro de los penales y a la corrupción y falta de transparencia en la gestión administrativa.

Si agrupamos la población penal a nivel nacional por quinquenios, podemos observar tres etapas de aumento anual de internos en los penales del país:

- Entre el 2001 y el 2005 se registró, en promedio, un incremento de 1,055 internos por año.
- Entre el 2006 y el 2010 se registró, en promedio, un incremento de 2,638 internos por año.
- Entre el 2011 y el 2015 se registró, en promedio, un incremento de 6,209 internos por año.

Esta situación ha generado un creciente hacinamiento en los penales del país, el cual se ha agravado a partir del año 2011. Así, mientras que en el año 2010 la sobrepoblación carcelaria a nivel nacional fue del 68%, para el 2015 ésta se duplicó, llegando al 134%. Actualmente, de los 65 penales en el país, 55 registran una población mayor a su capacidad.

La sobrepoblación y el hacinamiento carcelario en el Perú obedecen, en gran medida, a cuatro factores:

1) El uso excesivo de la prisión preventiva:

Para marzo del 2016, un total de 38,696 internos a nivel nacional se encontraban esperando sentencia (representando casi el 50% del total de los internos).

2) El endurecimiento de las sentencias:

Que aumenta el número de internos con penas de alta duración. Como resultado de esto se registró un incremento del 67% de internos sentenciados a las penas más drásticas en los últimos 4 años. Por otro lado, el mayor porcentaje de internos es sentenciado a penas efectivas: de cada 10 sentenciados en el país, 8 son sentenciados a prisión efectiva y sólo 2 a sentencias para servicios a la comunidad o programas de tratamiento.

3) La reducción de los beneficios de semi libertad y libertad condicional:

A partir del año 2012 se viene registrando una reducción progresiva de internos liberados mediante beneficios penitenciarios. Los cambios normativos han generado que si para junio del 2013, el 16% de los

internos en el Perú tenía impedimentos legales para obtener un beneficios penitenciario, entre junio y agosto del 2016 se publicaron 4 leyes (Leyes N° 30054, 30068, 30076 y 30077) que determinaron que el 73% de los internos no puedan acceder a ningún beneficio penitenciario.

Luego de un periodo de crecimiento de la población liberada mediante beneficios penitenciarios del 2008 al 2011, se registró un descenso progresivo a partir del año 2012 hasta el 2015, que representa un 55.9% de reducción de liberados con semi libertad y libertad condicional.

4) La limitada capacidad de albergue:

El creciente número de internos en el país contrasta con la limitada capacidad de albergue de los panales que crece a un ritmo mucho menor⁴.

La diferencia entre el número de internos y la capacidad de albergue se profundizó a partir del año 2011. Así, la tasa de crecimiento anual de internos en el período 2011 – 2015 fue de 10%, en tanto que la capacidad de albergue en el período 2009 – 2015 creció a una tasa anual de sólo 4.9%⁵.

La diferencia entre ambos indicadores da cuenta del excedente de internos en el país. Al respecto, el año 2015 cerró con un excedente de 43,948 internos a nivel nacional. Este dato es ciertamente preocupante, en la medida que para albergar adecuadamente a este número de internos sería preciso construir al menos 13 penales como el de Lurigancho (el más grande del país), cuya capacidad de albergue es de 3,204 plazas. Por ello, las acciones destinadas a revertir la sobrepoblación y el hacinamiento carcelarios no pueden limitarse a temas de infraestructura o construcción de penales⁶.

⁴ <https://indaga.minjus.gob.pe/es/blog/boletines/¿qué-tanto-sabes-del-sistema-penitenciario-en-el-perú>. Pág. 10 -11

⁵ MINJUS, 2016:19 Y 20.

⁶ <https://indaga.minjus.gob.pe/es/blog/boletines/¿qué-tanto-sabes-del-sistema-penitenciario-en-el-perú>. Pág. 12

Debido a estos factores, vinculados más a un tema de política criminal que penitenciaria, la mayoría de penales en el Perú se ven sometidos a una fuerte presión por las condiciones de reclusión de un número cada vez más creciente de internos, el endurecimiento de las penas y la reducción de beneficios penitenciarios. En ese sentido, la sobrepoblación y el hacinamiento afectan seriamente los servicios, principalmente aquellos dirigidos a la rehabilitación y resocialización de los internos, generando una sobredemanda que no puede ser atendida a cabalidad, debido a los recursos escasos con los que cuenta la administración penitenciaria⁷.

¿Cuántas veces ingresan los internos del país a un penal?

El 73% de los internos en el país que ingresó a un penal lo hizo por primera vez, mientras que el 16% ya registraba un ingreso anterior. Esto significa que 9 de cada 10 internos en el Perú registran entre 1 y 2 ingresos a penales. Por su parte, el 11% restante muestra una carrera delictiva intensa al registrar 3 o más ingresos a penales por delitos graves⁸.

Crecimiento de la inseguridad ciudadana

Un factor importante que identifica el crecimiento y auge de la inseguridad ciudadana que afecta a las ciudades peruanas es que la criminalidad se encuentra organizada. Solo basta tener presente que los delincuentes apenas son apresados por las autoridades, inmediatamente entra en operación todo un sistema que busca la pronta libertad de los que son apresados.

También no podemos ser ciegos frente a la corrupción estatal que abarca en las instituciones públicas como lo son el Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú e Instituto Nacional Penitenciario donde la criminalidad organizada realiza sus actividades, a tal extremo que las cárceles

⁷ <https://indaga.minjus.gob.pe/es/blog/boletines/¿qué-tanto-sabes-del-sistema-penitenciario-en-el-perú>. Pág. 12

⁸ <https://indaga.minjus.gob.pe/es/blog/boletines/¿qué-tanto-sabes-del-sistema-penitenciario-en-el-perú>. Pág. 17

han dejado de ser un lugar de privación de la libertad y de castigo para convertirse en un escenario de recreo y en donde se planifican estrategias de comisión de ilícitos penales como lo son el sicariato, extorsión, marcaje, secuestros y violaciones, entre otros.

Centros penitenciarios y establecimientos arqueológicos o culturales

El caso emblemático que puede ser materia de comentario en el presente caso es el del Establecimiento Penitenciario de Chiclayo, más conocido como Pisci.

Es el caso que mediante Resolución Directoral Nacional N° 386/INC de fecha 23 de marzo del 2005, se declaró como Patrimonio Cultural de la Nación a la Huaca Alta, resto arqueológico ubicado en el distrito de Pisci y al costado del Establecimiento Penitenciario de Chiclayo.

Nos encontramos ante una colusión de intereses porque resulta natural y de justo derecho que los pobladores en concordancia con las autoridades competentes de dicha localidad establezcan mecanismos que les permita atraer el turismo y bienestar mientras que por otro lado, se pretende ampliar dicho establecimiento penitenciario para fortalecer la ejecución penal de la región.

Frente a esta circunstancia que pudiera ser redundante en otras localidades, es imperativo que la construcción de los nuevos centros penitenciarios se ubiquen lo más apartado posible de los centros culturales y arqueológicos de la localidad.

Mensaje a la nación ofreciendo solucionar la problemática de infraestructura penitenciaria:

El 28 de julio del 2013, en el mensaje a la Nación del entonces presidente Ollanta Humala Tasso ante la representación nacional, manifestó que **"ha emprendido la tarea de implementar una política que combine seguridad**

con tratamiento. En tal sentido, se prevé la construcción de 8 nuevos establecimientos penales y la remodelación de otros 11 penales en el interior del país”.

Lamentablemente la realidad se muestra cruel ante tanta buena voluntad pero poca capacidad para cumplir con los compromisos asumidos ante la representación nacional y por ende ante todos los peruanos.

Vemos que se ha avanzado muy poco en infraestructura penitenciaria, por lo que su atención resulta imperante, necesaria, urgente y justifica el interés público propuesto en la presente propuesta legislativa, y que el gobierno de turno deberá de una vez por todas, tomar cartas en el asunto.

Propuesta de solución

El hacinamiento, la corrupción y la falta de control son inaceptables. Las cárceles no tienen un efecto resocializador y la mitad de la población penal no tiene sentencia y existe una gran carencia de personal penitenciario, médicos y psicólogos en números suficiente para atender a los internos. Existen niveles epidémicos de TBC y VIH.

Frente a esta circunstancia, resulta no solo necesario, sino imperante la construcción de cárceles arriba de los 4,000 metros de altura, lejos de las ciudades donde estarían reclusos los procesados y sentenciados considerados como peligrosos.

La lejanía de estos establecimientos penitenciarios con las ciudades permitiría que se evite el planeamiento, preparación y direccionamiento de la comisión de ilícitos penales tales como el sicariato, extorsión, reglaje, tráfico ilícito de drogas, entre otros, que se vienen perpetrando desde las actuales cárceles, ubicadas cerca o dentro de las ciudades a nivel nacional.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gasto al erario nacional toda vez que es de naturaleza declarativa sin embargo será de sumo beneficio para la población toda vez que se aplicará un criterio uniforme, sensato, multidisciplinario y técnico que solucione la problemática carcelaria del país a nivel nacional, solución que requiere inmediata respuesta pese a que los gobiernos pasados e inclusive el presente se han desatendido de atender esta situación que tanto perjuicio causa a nuestra sociedad.

Resulta importante tener presente que la construcción de los establecimientos penitenciarios sobre los 4 mil metros sobre el nivel del mar redundará en el acceso a la comunicación telefónica, toda vez que permitirá restringir la comunicación no autorizada por esta vía, a fin de suprimir todo tipo de comunicación de naturaleza ilícita y para la coordinación de la comisión de delitos como la extorsión y sicariato, que viene sucediendo actualmente en diversas localidades a nivel nacional.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta no colisiona ni afecta el orden constitucional y/o legal vigente, por el contrario, busca ayudar a la seguridad ciudadana que es uno de los problemas que todavía no puede ser resuelta por el gobierno de turno mientras que ya se encontraba previsto y establecido en el Plan de Gobierno de Fuerza Popular, lo cual resulta importante su aplicación en bienestar de los peruanos.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda relación con la Primera Política de Estado referente al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, cuando se refiere que el Estado: d) establecer normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.