EXP. N.° 05436-2014-PHC/TC
TACNA
C.C.B.

RAZÓN DE RELATORÍA

En la fecha, se procede a publicar el texto del fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme a lo señalado en la razón de relatoría del 4 de junio de 2020, que antecede.

Lima, 19 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

EXP. N.° 05436-2014-PHC/TC
TACNA
C.C.B.

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 26 de mayo de 2020, se votó el Expediente 05436-2014-PHC/TC, aprobándose por mayoría el proyecto de sentencia presentado por la magistrada ponente Ledesma Narváez, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña y el voto singular en parte del magistrado Sardón de Taboada.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 4 de junio de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

También se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña, por razones de salud, entregará su fundamento de voto con fecha posterior, el que se adjuntará al presente documento.

Lima, 4 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

EXP. N.° 05436-2014-PHC/TC
TACNA
C.C.B.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de mayo de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agrega el voto singular en parte del magistrado Sardón de Taboada y se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera presentará su fundamento de voto en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don C.C.B. contra la resolución de fojas 99, de fecha 6 de octubre de 2014, expedida por la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Tacna, que declaró infundada la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de setiembre de 2014, don C.C.B. interpone demanda de *habeas corpus*, refiriendo que en el Establecimiento Penitenciario de Tacna (Pocollay) se han vulnerado sus derechos a la razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que cumple la pena y a su integridad personal. Afirma que se encuentra recluido desde el 21 de marzo de 2012 y que las enfermedades de gripe y bronquitis que padecía se han tornado en crónicas al no haber sido atendido oportunamente. Alega que dio a conocer sus antecedentes clínicos ante el órgano correspondiente y solicitó la atención médica de un especialista que realice los diagnósticos y el tratamiento; sin embargo, el médico no verificó las condiciones en las que vive. Refiere que, debido a que duerme en el suelo, no puede recuperar su salud. Agrega que la asistenta social ha hecho un informe desfavorable indicando que el actor no asiste a los "seguimientos", pese a no ser cierto, puesto que, cuando él ha concurrido a los seguimientos, no ha sido atendido por la asistenta social, quien lo ha amenazado con efectuarle informes desfavorables.

Realizada la investigación sumaria, el recurrente se ratificó en el contenido de su demanda y señaló que ha presentado pruebas de sus problemas de salud ante la dirección, pero no ha recibido respuesta; y que lleva dos años y medio durmiendo en el suelo.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

De otro lado, el director del Establecimiento Penitenciario de Tacna (Pocollay-Varones), don Gregorio Bonifacio Tacuri Galindo, en referencia a que el interno pernocta en el suelo, afirma que en el establecimiento penitenciario existe un hacinamiento que ha dado lugar a que haya sido declarado en emergencia por falta de infraestructura, lo que no permite albergar a los internos en camas individuales; sin embargo, indica que se están gestionando los trámites de remodelación y ampliación del penal y se cumple con el abastecimiento de colchones para los internos.

Agrega que, con fecha 12 de setiembre de 2014, ha sido recibida la solicitud del interno que pide visita médica en un ambiente-dormitorio, pese a tener conocimiento de que las atenciones médicas se realizan en el tópico del establecimiento penitenciario; y precisa que el interno cuenta con evaluaciones desfavorables por no registrar trabajo y estudios, ni asistencia a los seguimientos social, psicológico y legal.

Por otra parte, el médico del referido establecimiento penitenciario, don Luis Alberto Herrera Pimpincos, señala que el interno ha sido evaluado en seis oportunidades en el consultorio médico del penal, que tiene antecedente de haber padecido tuberculosis pulmonar y que los exámenes auxiliares han arrojado resultados negativos; asimismo, afirma que no existe complicación o persistencia de dicho cuadro, por lo que el interno se encuentra en situación estable. Finalmente, la asistenta social del establecimiento penitenciario señala que, en la evaluación de octubre de 2012, el interno obtuvo un resultado desfavorable porque no se apersonó al área social ni cumplió con su tratamiento social; sin embargo, al haberse apersonado entre el 28 de enero y el 2 de setiembre de 2013 ha recibido el resultado favorable y que es falso que haya sido tratado mal o retirado de sus oficinas.

El Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Tacna, con fecha 16 de setiembre de 2014, declaró infundada la demanda por estimar que el demandante ha recibido la atención oportuna en el servicio de salud del penal, conforme se aprecia de su historia clínica, que no se ha verificado la amenaza por parte de la asistenta social que alega el interno y que, conforme al acta del consejo técnico penitenciario, se autorizó la evaluación especializada del interno y se concluyó que no requiere evaluación especializada.

La Sala Penal Superior de la Corte Superior de Justicia de Tacna confirmó la resolución apelada por considerar que la Administración Penitenciaria no ha incumplido con la obligación de brindar la atención médica que requiere el demandante. Agrega que no existe acervo probatorio que demuestre los supuestos maltratos de parte del personal del servicio de asistencia social.

A través del escrito del recurso de agravio constitucional, de fecha 27 de octubre de 2014, el demandante alega que no se han verificado las condiciones en las que vive, pues a los demás internos se les ha otorgado una cama y viven en mejores condiciones.

VENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

Posteriormente, mediante decretos de fechas 3 de febrero de 2019, este Tribunal solicitó información en materia sanitaria, relativa a las personas recluidas en establecimientos penitenciarios, al Instituto Nacional Penitenciario (en adelante INPE) y al Ministerio de Salud, lo que no fue atendido oportunamente. Posteriormente, con fecha 18 de octubre de 2019, este Tribunal solicitó información adicional al INPE, la que fue enviada mediante Oficio 1187-2019-INPE/01, de fecha 26 de diciembre de 2019.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, los objetivos de la demanda son los siguientes: i) que se disponga que al interior del Establecimiento Penitenciario de Tacna (Pocollay Varones) se brinde el tratamiento médico que corresponda a las dolencias médicas que presenta don C.C.B.; ii) que se dejen sin efecto los informes desfavorables emitidos por la asistenta social de citado establecimiento penitenciario por resultar arbitrarios; y iii) que se disponga que el interno deje de dormir en el suelo del establecimiento penitenciario durante la ejecución de la sentencia por la que fue condenado a prisión.

2. Al respecto, el demandante sostiene que tales pedidos se encuentran amparados por el derecho a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que cumple la pena y por el derecho a la integridad personal.

3. Con relación a lo pedido por el demandante, este Tribunal advierte que el director del Establecimiento Penitenciario de Tacna (Pocollay Varones) explicitó, durante el presente proceso de *habeas corpus*, que en dicho establecimiento penitenciario existe un *hacinamiento* que ha conllevado a que sea declarado en emergencia por falta de infraestructura, lo que impedía que los internos cuenten con camas individuales.

4. Siendo ello así, este Tribunal estima necesario y pertinente, como paso previo a la resolución del caso concreto, desarrollar algunas consideraciones en torno a los retos que plantea, para nuestro Estado social y democrático de derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), la problemática del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios de nuestro país, en el marco de las exigencias dimanantes de los principios, reglas y valores constitucionales, lo que incluye evidentemente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado peruano en materia de derechos humanos.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

El *habeas corpus* en defensa de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados como consecuencia directa de una situación de privación o restricción del derecho a la libertad personal

5. La libertad personal es un derecho fundamental que no solo ha sido reconocido en el inciso 24 del artículo 2 de la Constitución, sino también a nivel de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, como es el caso del artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (sistema universal de derechos humanos) y del artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos (sistema interamericano de derechos humanos).

6. Como derecho fundamental, la libertad personal no solamente tiene una dimensión subjetiva, sino que, en atención a su dimensión objetiva, constituye también uno de los valores fundamentales de nuestro Estado constitucional; en la medida en que, por un lado, dota de fundamento a diversos derechos constitucionales y, por otro, justifica la propia organización constitucional (cfr. Sentencia 02663-2003-HC/TC, fundamento 3).

7. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que, al igual que los demás derechos fundamentales, la libertad personal no es un derecho absoluto. Efectivamente, ningún derecho fundamental puede ser considerado ilimitado en su ejercicio; antes bien, los límites que a estos se puedan establecer son intrínsecos; es decir, que se desprenden de la naturaleza y configuración de este derecho, y extrínsecos, que se derivan del ordenamiento jurídico, cuyo fundamento se encuentra en la necesidad de proteger o preservar otros bienes, valores o derechos constitucionales (cfr. Sentencia 02663-2003-HC/TC, fundamento 3).

8. Con relación a la tutela jurisdiccional de este derecho, en el inciso 1 del artículo 200 de la Constitución se ha previsto el proceso de *habeas corpus*, a fin de proteger la libertad individual y los derechos conexos a ella. De ahí que este Tribunal haya sostenido que dicho proceso tiene como propósito esencial, aunque no exclusivo, tutelar al individuo ante cualquier privación arbitraria del ejercicio de este derecho y ante la eventual amenaza o vulneración de los derechos fundamentales conexos con dicha libertad.

9. Ahora bien, este Tribunal considera que, a través de un proceso constitucional como el *habeas corpus*, lo que se tutela es la libertad personal en sentido amplio. Ello en razón a que esta no solo se vulnera cuando una persona es privada arbitrariamente de su libertad personal en sentido estricto, o *ius ambulandi*, sino también cuando, pese a encontrarse legalmente justificada esta medida, es ejecutada con una gravedad mayor que la establecida por la ley o por los jueces, vale decir, cuando, a pesar de existir fundamentos legales para la restricción o

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

privación de la libertad, estas son agravadas ilegítimamente en su forma o condición, entre otros supuestos.

10. Con respecto a esto último, en el marco de dicho proceso constitucional, el juez es competente para evaluar también la constitucionalidad de las condiciones en las que se desarrolla la detención y, en general, la privación de la libertad de una persona de conformidad con los principios y valores constitucionales y, especialmente, según el principio-derecho de dignidad humana y los principios de razonabilidad y proporcionalidad, a lo que se ha denominado en variada jurisprudencia de este Tribunal como *habeas corpus correctivo*.

11. En efecto, el inciso 17 del artículo 25 del Código Procesal Constitucional refiere que el *habeas corpus* procede para tutelar "el derecho del detenido o recluso a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que cumple el mandato de detención o la pena". De esta manera, el juez, a través de este proceso constitucional, tutela aquellos derechos conexos a la libertad personal y, en general, los derechos fundamentales distintos al *ius ambulandi* que resulten amenazados o vulnerados por actos u omisiones realizados como consecuencia directa de la restricción o privación de dicha libertad.

12. En lo que respecta a las detenciones previstas por ley y a las privaciones de la libertad personal en el ámbito penitenciario, el juez, en el ejercicio de sus competencias, debe tutelar el principio-derecho de dignidad humana, el derecho a la vida, el derecho a no ser objeto de penas o tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la integridad física y psíquica, el derecho a la salud, entre otros; y, en suma, el derecho del detenido o recluso a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que cumple el mandato de detención o la pena, entre otros, en los casos que así lo ameriten (cfr. Sentencias 00590-2001-HC/TC, 02663-2003-HC/TC, 01429-2002-HC/TC, entre otras).

13. Ahora bien, más allá de los alcances de este proceso constitucional, le corresponde al Estado, en el caso de las personas con restricción de su libertad personal, o privadas legítima y legalmente de ella, garantizar que, como consecuencia directa de dicho acto o disposición, no se vulneren los derechos fundamentales mencionados *supra* ni los demás derechos que no han sido restringidos de conformidad con la Constitución, como ha indicado este Tribunal, entre otros casos, en la Sentencia 00726-2002-HC/TC, fundamento 16.

14. Ello supone que, dentro de márgenes sujetos a los principios de legitimidad, legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, las autoridades competentes en materia penitenciaria, cuando ejerzan sus funciones, adopten las medidas adecuadas, estrictamente necesarias y proporcionales a fin de evitar la existencia de condiciones que menoscaben, obstaculicen o pongan en peligro cierto e

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

inminente el ejercicio de los derechos fundamentales de los detenidos o recluidos, como consecuencia directa de las restricciones o privaciones legítimas y legales a la libertad personal, mencionados previamente y, en general, el ejercicio de todos aquellos derechos que no hayan sido objeto de restricción, de conformidad con el orden jurídico-constitucional.

15. Al respecto, este Tribunal ha resuelto diversos casos en los que se dilucidó sobre la alegada arbitrariedad de la restricción del derecho de visita familiar a los reclusos; sobre la presunta ilegitimidad del traslado de un recluso de un establecimiento penitenciario a otro; sobre la supuesta determinación penitenciaria de cohabitación, en un mismo ambiente de reos en cárcel, de procesados y condenados, entre otros.

16. Además de ello, debe tenerse especialmente presente que este Tribunal Constitucional, en anteriores ocasiones, ha utilizado la técnica de la declaración del estado de cosas inconstitucionales en materia de salud mental de las personas con restricciones o privadas de su libertad. Al respecto, en la Sentencia 03426-2008-PHC/TC, este Tribunal estableció lo siguiente:

> 30. La situación descrita en los fundamentos que preceden permite constatar a este Tribunal Constitucional la violación masiva y/o generalizada de uno o varios derechos fundamentales (derecho a la salud, integridad personal, etc.) que afectan a un número significativo de personas que adolecen de enfermedad mental. Pero, además, esta situación de hecho contraria a la Constitución, permite reconocer a este Colegiado la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de las personas que adolecen de enfermedad mental, dentro de las que se encuentran las personas sujetas a medidas de internación. En efecto, se aprecia que existen escasos planes, programas y servicios de salud mental dirigidos a personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación. Los existentes no están debidamente articulados entre los sectores e instituciones del Estado [...].
>
> 31. Sobre esta base este Tribunal Constitucional en cuanto garante último de los derechos fundamentales, considera que para la superación del problema, que es de naturaleza estructural, se hace necesaria la intervención activa y oportuna no sólo de las autoridades emplazadas, sino fundamentalmente, coordinada y/o mancomunada, de los demás sectores o Poderes del Estado (Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas, Congreso de la República, Poder Judicial, etc.). Por tanto, este Tribunal exige el replanteamiento de la actuación de los poderes públicos, a fin de que adopten un conjunto de medidas de carácter administrativo, legislativo, judicial y de otra índole que tengan por objeto superar de manera inmediata y eficaz las situaciones de hecho que dan lugar al quebrantamiento de la Constitución (fundamento 30-31).

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

17. Sin embargo, varios años después, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 04007-2015-PHC/TC, indicó lo siguiente: "Han pasado 8 años de tal sentencia [en alusión a la Sentencia 03426-2008-HC/TC] y aún no se aprecia ni la existencia, ni la efectividad, de una política pública que restablezca la capacidad institucional de las respectivas instituciones, tal como fue dispuesto por este Tribunal" (fundamento 80).

18. Asimismo, en aquella oportunidad, este Colegiado indicó que pese a la declaratoria de emergencia del INPE y a las medidas dictadas para su reestructuración y la del Sistema Nacional Penitenciario por un plazo de dos años, establecidos en el Decreto Legislativo 1325, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 6 de enero de 2017, el propio INPE, luego de vencido dicho plazo, a través del Oficio 091-2019-INPE/12-04, de fecha 18 de febrero de 2019, elaborado por su Dirección de Tratamiento Penitenciario y la Subdirección de Salud Penitenciaria, informó lo siguiente:

> i) [...] no contaba con un protocolo establecido para la detección y tratamiento de un interno que sufre de alguna enfermedad mental;
> ii) que no existían estudios epidemiológicos sobre la prevalencia de diferentes enfermedades y trastornos mentales en la población penitenciaria nacional;
> iii) que existe un médico psiquiatra a nivel nacional; y,
> iv) que existen graves deficiencias en infraestructura, etc. [Sentencia 4007-2015-PHC/TC, fundamento 80].

19. Lo anterior explica que, como muestra de la falta de efectividad de las medidas establecidas para reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario y el INPE, se haya prorrogado por única vez la declaratoria de emergencia dispuesta en el aludido Decreto Legislativo 1325, a través del Decreto Supremo 013-2018-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de diciembre de 2018, prórroga vigente a partir del 7 de enero de 2019 hasta el 7 de enero de 2021.

20. Siendo ello así, el Tribunal Constitucional concluyó, en el fundamento 80 de la Sentencia 04007-2015-PHC/TC, lo siguiente:

> Todo ello, demuestra que en 2 años de haberse dictado la declaratoria de emergencia no se han establecido medidas mínimas y básicas sobre el diagnóstico y tratamiento de la salud mental de tales internos.
>
> Todas estas razones justifican ineludiblemente el control de dicha actividad estatal por parte del Tribunal Constitucional, así como la adopción de medidas que conlleven a restablecer la capacidad institucional de las respectivas instituciones.

21. Tales medidas, a las que hizo referencia este Tribunal Constitucional en dicha sentencia, fueron dispuestas en el marco de la declaratoria de un estado de cosas

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

inconstitucional respecto de "la falta de diagnóstico y tratamiento de la salud mental de las personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país y que, a pesar de tener problemas de salud mental, no reciben un tratamiento médico especializado" (fundamento 81).

22. Por lo expuesto, esta ocasión no sería la primera vez en la cual este Tribunal Constitucional, en el marco de un proceso constitucional de protección de derechos fundamentales, realiza el control de la actividad estatal en el ámbito penitenciario.

23. Así, en la línea de la tutela de los derechos fundamentales y de la afirmación del principio de supremacía constitucional en toda actuación pública o privada, este Tribunal Constitucional estima indispensable desarrollar algunas consideraciones básicas en materia de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios en el Perú, por cuanto, como se indicó *supra* con relación a una de las pretensiones del demandante, el director del establecimiento penitenciario donde este se encontraba recluido refirió, durante la tramitación del presente proceso, que existe en dicho establecimiento penitenciario un *hacinamiento* por el que fue declarado en emergencia ante la falta de infraestructura, lo que impedía que los internos cuenten con camas individuales.

Sobre el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios

24. La problemática generada por el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios ha sido objeto de estudio y discusión por diversas disciplinas, no solo jurídicas, lo que incluye distintos enfoques para aproximarse al fenómeno, definirlo y determinarlo numéricamente, según cada realidad.

25. Asimismo, esta problemática ha ameritado la resolución de casos emblemáticos por parte de los máximos tribunales de justicia nacionales, altas cortes internacionales, así como también los pronunciamientos de los organismos que supervisan el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos a nivel regional y universal.

26. En todo caso, el hacinamiento no es un problema reciente, ni exclusivo de la región ni de nuestro país. Asimismo, no es causado únicamente ni principalmente por la deficiente infraestructura de los pabellones o la falta de establecimientos penitenciarios, sino, en realidad, por diversas políticas sobre aumento de penas y persecución penal.

27. Si a lo anterior se añade la disminución de la efectividad de los mecanismos de garantía y tutela de los derechos humanos (*zero tolerance*), el abandono de las medidas resocializadoras y las alternativas a la privación de la libertad, entonces se generan, en gran medida, las condiciones para que cada vez más se califique jurídicamente como conductas delictivas a comportamientos que anteriormente no

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

lo eran, además del incremento de penas[1]. Como consecuencia de lo anterior, ha estado incrementándose la población reclusa a nivel mundial desde hace décadas, lo que en el caso peruano no ha ido acompañado de un aumento y mejora de la infraestructura penitenciaria, y ello ha traído como consecuencia el hacinamiento carcelario.

28. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ha indicado lo siguiente:

> […] el hacinamiento es la consecuencia previsible de los siguientes factores fundamentales: (a) la falta de infraestructura adecuada para alojar a la creciente población penitenciaria; (b) la implementación de políticas represivas de control social que plantean la privación de la libertad como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana (llamadas de "mano dura" o "tolerancia cero"; (c) el uso excesivo de la detención preventiva y de la privación de libertad como sanción penal; y (d) la falta de una respuesta rápida y efectiva por parte de los sistemas judiciales para tramitar, tanto las causas penales, como todas aquellas incidencias propias del proceso de ejecución de la pena (por ejemplo en la tramitación de las peticiones de libertad condicional)[2].

29. Por otro lado, debe considerarse el alcance del problema generado por el hacinamiento. Al respecto, este Tribunal estima oportuno indicar que resulta insuficiente, a la luz de las exigencias dimanantes del principio-derecho de dignidad humana, considerar como hacinamiento únicamente a la sobrepoblación de un establecimiento penitenciario, sobre la base de la relación existente entre la cantidad de personas recluidas *intra muros* en dicho establecimiento y la capacidad oficial o la determinación del número de personas que este puede alojar cuando fue diseñado.

30. Por ello, deberá evaluarse también el cumplimiento de estándares básicos sobre la infraestructura de los establecimientos penitenciarios relacionados directamente con el espacio del que efectivamente debe disponer la persona recluida, que garantice el ejercicio de sus derechos fundamentales no restringidos.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

[1] [1] Cfr. LARA AMAT Y LEÓN, Joan. "El conflicto social en la globalización neoliberal y el neoconservadurismo: Entre las nuevas guerras y el populismo punitivo", *Revista Crítica Penal y Poder*, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos Universidad de Barcelona, 2013, n.º 4, p. 141.
[2] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "Informe sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas", Doc. 64, 31 diciembre 2011, párr. 60.

31. En primer lugar, a nivel del sistema de protección universal de los derechos humanos, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) reconoce lo siguiente:

> 1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
> 2.
> a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
> b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
> 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

32. Al respecto, en la Observación General N.º 21 del Comité de Derechos Humanos se estableció lo siguiente:

> 3. El párrafo 1 del artículo 10 impone a los Estados Partes una obligación positiva en favor de las personas especialmente vulnerables por su condición de personas privadas de libertad y complementa la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes prevista en el artículo 7 del Pacto. En consecuencia, las personas privadas de libertad no sólo no pueden ser sometidas a un trato incompatible con el artículo 7, [...] sino tampoco a penurias o a restricciones que no sean los que resulten de la privación de la libertad; debe garantizarse el respeto de la dignidad de estas personas en las mismas condiciones aplicables a las personas libres. Las personas privadas de libertad gozan de todos los derechos enunciados en el Pacto, sin perjuicio de las restricciones inevitables en condiciones de reclusión.
>
> 4. Tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún género, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición. [...]

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> 10. [...] Ningún sistema penitenciario debe estar orientado a solamente el castigo; esencialmente, debe tratar de lograr la reforma y la readaptación social del preso [...][3].

33. Este principio, previsto en el artículo 10 del PIDCP, según el cual toda persona privada de su libertad deberá ser tratada humanamente, ha sido contemplado también en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y en su Protocolo Facultativo.

34. En el caso de la referida Convención, debe tenerse presente lo dispuesto en los artículos 10 y 11, según los cuales:

> Artículo 10
> 1. Todo Estado Parte velará por que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea este civil o militar, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión.
>
> 2. Todo Estado Parte incluirá esta prohibición en las normas o instrucciones que se publiquen en relación con los deberes y funciones de esas personas.
>
> Artículo 11
> Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura.

35. Asimismo, debe destacarse que, en el marco de la revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1957) bajo la consideración de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como los mencionados previamente, entre otros, se han aprobado las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)[4].

36. Aun cuando este último instrumento no sea vinculante *per se*, nada obsta que los Estados, como el Estado peruano, puedan "adaptar la aplicación de las Reglas en función de sus marcos jurídicos internos, según corresponda, teniendo presentes el espíritu y los propósitos de las Reglas[5]".

[3] COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General N.º 21, 4.º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at. 176 (1992).
[4] Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015.
[5] Ibíd.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

37. Tales reglas están basadas en principios fundamentales que son de aplicación general:

> […] a todas las categorías de reclusos, independientemente de que su situación sea el resultado de un proceso criminal o civil, de que se encuentren en espera de juicio o estén cumpliendo condena, e incluso de que se les haya o no sometido a "medidas de seguridad" o medidas correccionales por mandamiento judicial" (Observación Preliminar 3).

38. Ahora bien, entre los principios fundamentales, este Tribunal estima pertinente destacar los siguientes:

> Regla 1
> *Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos*. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.
>
> Regla 2
> [...]
> Con el propósito de aplicar el principio de no discriminación, *las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario*. Se deberán adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales, y dichas medidas no se considerarán discriminatorias.
>
> [...]
>
> Regla 4
> 1. *Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia*.
> Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.
> 2. Para lograr ese propósito, *las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte*. Todos esos programas,

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.
>
> Regla 5
> 1. *El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano*.
> 2. Las administraciones penitenciarias *facilitarán todas las instalaciones y acondicionamientos razonables* para asegurar que los reclusos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida en prisión [...] [énfasis agregado].

39. Asimismo, dentro de las reglas de aplicación general se encuentran las referidas a la separación por categorías (regla 11), alojamiento (reglas 12-17), higiene personal (regla 18), ropas y cama (regla 19-21), alimentación (regla 22), ejercicio físico y deporte (regla 23), servicios médicos (reglas 24-35), restricciones, disciplina y sanciones (reglas 36-46), instrumentos de coerción física (reglas 47-49), registros de reclusos y celdas (reglas 50-53), contacto con el mundo exterior (reglas 58-63), biblioteca (regla 64), religión (reglas 65-66), traslado de reclusos (regla 73), personal penitenciario (reglas 74-82), etc.

40. Además, dentro de las reglas especiales se encuentran las destinadas a los reclusos penados, como los beneficios (regla 95), trabajo (reglas 96-103), instrucción y recreo (reglas 104-105); reclusos con discapacidades o enfermedades mentales (reglas 109-110), personas detenidas o en espera de juicio (reglas 111-120), personas encarceladas por causas civiles (regla 121), personas detenidas o encarceladas sin imputación de cargos (regla 122).

41. De manera complementaria, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en el año 2012, adaptó el manual titulado *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles*, que inicialmente había sido publicado en el año 2005[6]. Se trata de recomendaciones para mejorar las condiciones de las personas detenidas, menores de edad, madres con sus niños o niñas y madres embarazadas, a partir de una mejor comprensión de las relaciones entre agua saneamiento, higiene y hábitat[7].

42. A nivel interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha establecido lo siguiente en el artículo 5, relativo a la integridad personal:

> 5.1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

[6] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Guía Complementaria*. Ginebra, agosto de 2013. Disponible en https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-002-4083.pdf
[7] Íd., p. 8.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> 5.2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. *Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano*.
> [...]
> 5.6. *Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados* [...] [énfasis agregado].

43. Asimismo, la CIDH ha desarrollado los "Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas"[8], que están comprendidos por i) principios generales, ii) principios relativos a las condiciones de privación de libertad y iii) principios relativos a los sistemas de privación de libertad.

44. Con relación a los principios generales, cabe destacar los siguientes:

> Principio I
> *Trato humano*
> Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, *con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos*.
>
> En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, *se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad*.
>
> Se les protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona.
>
> No se podrá invocar circunstancias, tales como, estados de guerra, estados de excepción, *situaciones de emergencia*, inestabilidad política interna, u otra emergencia nacional o internacional, para evadir el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de trato humano a todas las personas privadas de libertad.
>
> [...]
> Principio III
> *Libertad personal*

[8] Adoptados por la Comisión durante el 131 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> 1. Principio básico
> [...]
> Por regla general, la privación de libertad de una persona deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario.
> [...].
> 2. Excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad
> Se deberá asegurar por la ley que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general, y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, conforme se establece en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
> [...].
> 4. Medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad
> Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia.
>
> Al aplicarse las medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, los Estados Miembros deberán promover la participación de la sociedad y de la familia, a fin de complementar la intervención del Estado, y deberán proveer los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia.

45. Con respecto a los principios relativos a las condiciones de privación de libertad, se han establecido los principios de salud (Principio X), alimentación y agua potable (Principio XI), albergue, condiciones de higiene y vestido (Principio XII), educación y actividades culturales (Principio XIII), trabajo (Principio XIV), contacto con el mundo exterior (Principio XVIII), separación de categorías (Principio XIX), entre otros.

46. Especialmente, corresponde destacar el Principio XVII, sobre medidas contra el hacinamiento, según el cual:

> Principio XVII
>
> <u>Medidas contra el hacinamiento</u>
>
> 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.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> En los procedimientos de impugnación deberá permitirse el trabajo de expertos independientes.
>
> *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, esta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante. 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 [énfasis agregado].

47. Sobre la base de dichos estándares, la CIDH ha sostenido, en su "Informe sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas", lo siguiente:

> El hacinamiento de personas privadas de libertad puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano y degradante, violatoria del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos reconocidos internacionalmente. En definitiva, esta situación constituye una grave deficiencia estructural que trastoca por completo el cumplimiento de la finalidad esencial que la Convención Americana le atribuye a las penas privativas de libertad: la reforma y la rehabilitación social de los condenados[9] [énfasis agregado].

48. En lo que respecta a la jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta ha sostenido de forma reiterada que "los Estados deben abstenerse de crear condiciones incompatibles con la existencia digna de las personas privadas de libertad"[10].

[9] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "Informe sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas", Doc. 64, 31 diciembre 2011, párr. 60.
[10] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Resolución de 22 de noviembre de 2018. Medidas provisionales respecto de Brasil. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, párr. 69.

PENDIENTE DE PUBLICACION

49. Al respecto, en el Caso García Asto y Ramírez Rojas vs Perú, La Corte sostuvo lo siguiente:

> 221. De conformidad con el artículo 5 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad personal [...]. En otras oportunidades, este Tribunal ha señalado que la detención en condiciones de hacinamiento, el aislamiento en celda reducida, con falta de ventilación y luz natural, sin cama para el reposo ni condiciones adecuadas de higiene, la incomunicación o las restricciones indebidas al régimen de visitas constituyen una violación a la integridad personal. Asimismo, como responsable de los establecimientos de detención, el Estado debe garantizar a los reclusos la existencia de condiciones que respeten sus derechos fundamentales y una vida digna.
> [...]
> 223. Las sanciones penales son una expresión de la potestad punitiva del Estado e implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita [...]. Sin embargo, las lesiones, sufrimientos, daños a la salud o perjuicios sufridos por una persona mientras se encuentra privada de libertad pueden llegar a constituir una forma de trato o pena cruel cuando, debido a las condiciones de encierro, exista un deterioro de la integridad física, psíquica y moral, que está estrictamente prohibido por el inciso 2 del artículo 5 de la Convención. Las situaciones descritas son contrarias a la "finalidad esencial" de las penas privativas de la libertad, como establece el inciso 6 del citado artículo, es decir, "la reforma y la readaptación social de los condenados". Las autoridades judiciales deben tomar en consideración estas circunstancias al momento de aplicar o evaluar las penas establecidas [...][11].

50. Además, en el caso Caso López Álvarez vs. Honduras, La Corte sostuvo lo siguiente:

> 108. Está probado que durante la detención del señor Alfredo López Álvarez en los centros penales de Tela y de Támara había sobrepoblación carcelaria; la presunta víctima se encontraba en situación de hacinamiento permanente; estuvo en una celda reducida, habitada por numerosos reclusos; tuvo que dormir en el suelo durante un largo período; no contó con una alimentación adecuada ni agua potable, ni dispuso de condiciones higiénicas indispensables […].
>
> 110. De lo anteriormente expuesto se desprende que la presunta víctima no fue tratada con el debido respeto a su dignidad humana, y

[11] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2005, párr. 221 y 223.

PENDIENTE DE SUSCRIPCION

que el Estado incumplió los deberes que le corresponden en su condición de garante de los derechos de los detenidos[12].

51. Asimismo, en el Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, La Corte precisó lo siguiente:

> 90. La Corte toma nota de que según el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (en adelante "el CPT"), una prisión sobrepoblada se caracteriza por un alojamiento antihigiénico y restringido, con falta de privacidad aun para realizar actividades básicas tales como el uso de las facilidades sanitarias; reducidas actividades fuera de la celda debido al número de internos que sobrepasan los servicios disponibles; servicios de salud sobrecargados; aumento de la tensión en el ambiente y por consiguiente más violencia entre los prisioneros y el personal penitenciario. Este listado es meramente enunciativo. Asimismo, el CPT estableció que 7 m^2 por cada prisionero es un guía aproximada y deseable para una celda de detención. Por otro lado, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que un espacio de cerca de 2 m^2 para un interno es un nivel de hacinamiento que en sí mismo era cuestionable a la luz del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no podía considerarse como un estándar aceptable, y que una celda de 7 m^2 para dos internos era un aspecto relevante para determinar una violación de mismo artículo. En el mismo sentido, la Corte Europea consideró que en una celda de 16.65 m^2 en donde habitaban 10 reclusos constituía una extrema falta de espacio.
>
> 91. En el presente caso, el espacio de aproximadamente 30 centímetros cuadrados por cada recluso es a todas luces inaceptable y constituye en sí mismo un trato cruel, inhumano y degradante, contrario a la dignidad inherente del ser humano y, por ende, violatorio del artículo 5.2 de la Convención Americana.
>
> 92. De igual forma, dormitorios de gran capacidad como los que existían en el Retén de Catia inevitablemente implicaban una falta de privacidad para los presos en su vida diaria. Además, el riesgo de intimidación y violencia era alto. *Tales condiciones de alojamiento son propensas a fomentar el desarrollo de subculturas delictivas y a facilitar el mantenimiento de la cohesión de organizaciones criminales. También pueden volver extremadamente difícil, si no imposible, el apropiado control por parte del personal penitenciario; más específicamente, en caso de disturbio, las intervenciones externas que impliquen un uso considerable de fuerza son difíciles de evitar*. Con tales alojamientos, la apropiada distribución individual de presos,

[12] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso López Álvarez vs. Honduras. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 108 y 110.

PENDIENTE DE PUBLICACIÓN

> basada en una evaluación caso por caso de riesgos y necesidades, también llega a ser una práctica casi imposible[13].

52. Bajo dichos estándares, en aplicación de la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución y del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, corresponde interpretar los mandatos de la Constitución en lo que respecta a las condiciones básicas que el Estado debe garantizar a una persona que ha sido detenida o recluida en establecimientos penitenciarios.

53. Sobre ello, este Tribunal advierte que el principio-derecho de dignidad humana, fundante de nuestro edificio constitucional, exige que el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas recluidas en establecimientos penitenciarios, distintos de la libertad personal, que no hayan sido restringidos, debe ser garantizado en la mayor medida posible por el Estado.

54. Solo así, podrá cumplirse, a su vez, con el mandato constitucional establecido en el inciso 2 del artículo 139 de la Norma Fundamental, según el cual "el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad".

55. Con respecto a dicho principio, este Tribunal sostuvo en la Sentencia 0010-2002-PI/TC lo siguiente:

> [...] detrás de las exigencias de "reeducación", "rehabilitación" y "reincorporación" como fines del régimen penitenciario, también se encuentra necesariamente una concreción del principio de dignidad de la persona (artículo 1º de la Constitución) y, por tanto, este constituye un límite para el legislador penal. *Dicho principio, en su versión negativa, impide que los seres humanos puedan ser tratados como cosas o instrumentos, sea cual fuere el fin que se persiga alcanzar con la imposición de determinadas medidas, pues cada uno, incluso los delincuentes, debe considerarse como un fin en sí mismo, por cuanto el hombre es una entidad espiritual moral dotada de autonomía*.
>
> 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 [...].
>
> 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

[13] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 90-92.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> 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 libertad (fundamento 186-188) [énfasis agregado].

56. En suma, este Tribunal advierte que en el caso concreto de las personas detenidas o de las recluidas en establecimientos penitenciarios, el Estado peruano debe garantizarles que sean tratadas humanamente (principio del trato humano), esto es, con respeto irrestricto a su dignidad, lo que se manifiesta en la práctica en que puedan ejercer sus derechos fundamentales, distintos de la libertad, que no hayan sido restringidos, lo que a su vez es una condición necesaria para su reeducación, rehabilitación y reincorporación a la sociedad.

57. Sin embargo, lejos de intentar garantizar dicho trato humano, se advierte que el Estado, de manera permanente y sin mayores eventuales justificaciones que las de índole presupuestaria o de similar naturaleza, no toma medidas concretas y controlables a fin de reducir, en los centros de detención o en los establecimientos penitenciarios, la sobrepoblación o exceso de población cuya magnitud prácticamente imposibilita o menoscaba gravemente el ejercicio de los derechos fundamentales de estas personas, entre las que se encuentran las personas en condiciones de vulnerabilidad. Dicho escenario, como es de conocimiento general, evidencia que el Estado peruano no ha venido cumpliendo con los mandatos constitucionales ni con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos sobre el particular.

Sobre el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios del Perú

58. Teniendo en cuenta lo antes expuesto y la documentación adjuntada en autos, este Tribunal advierte que la realidad de la gran mayoría de establecimientos penitenciarios en el Perú no se ajusta a los estándares previamente mencionados, pese a su legitimidad constitucional y fuerza normativa.

59. Así, ya en el año 2000, la Defensoría del Pueblo, en su Informe "Derechos Humanos y Sistema Penitenciario. Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1998-1999", daba cuenta de una sobrepoblación carcelaria como consecuencia de distintos factores, entre ellos, el aumento de penas[14]. Con relación precisamente a este aspecto, la Defensoría concluyó lo siguiente:

> Los 86 establecimientos penales del país tienen una capacidad de albergue de 19,974 personas. Teniendo en consideración que la población penal a junio de 1999 ascendía a 27,428 internos, es

[14] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe "Derechos Humanos y Sistema Penitenciario. Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1998-1999"*, p. 77.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

> evidente que existe una sobrepoblación promedio nacional del 37.32%.
>
> La Dirección Regional Lima presenta el índice más alto de sobrepoblación con el 82.74%. Es particularmente preocupante la situación del penal de Lurigancho que tiene una sobrepoblación del 265.45%, pues teniendo una capacidad de albergue para 1,500 internos, tiene una población real de 6,633 personas. Igualmente, el penal de Mujeres de Chorrillos Comunes que fue construido para 250 internas, tiene una población de 854 personas lo que significa un exceso del 241.6%.
>
> Los 42 establecimientos penales que fueron comprendidos en la supervisión defensorial, presentaban un índice de sobrepoblación promedio del 59.28%[15].

60. Casi 20 años después, en diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe de Adjuntía N.° 006-2018-DP/ADHDP "Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la de mujeres y varones". En dicho informe, se realizó un balance de la situación actual de aquel entonces en los siguientes términos:

> Como fue señalado en el primer informe de la Defensoría del Pueblo sobre la realidad de las cárceles a nivel nacional [...], el exceso de internos e internas sobre la capacidad de los establecimientos penitenciarios para albergarlos, constituye el principal factor que menoscaba los derechos humanos de las personas privadas de libertad:
>
> "La sobrepoblación y el hacinamiento resulta ser el elemento detonante de la situación de violencia cotidiana que se vive en algunos penales".
>
> Tómese en cuenta, que, a la fecha del citado informe, el total de personas privadas de libertad ascendía a 24,888 personas. Hoy, casi 20 años después, se alberga a casi 70,000 reclusos/as más. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional Penitenciario a agosto del 2018, la población penitenciaria asciende a 89,166 internos e internas mientras que la capacidad de albergue a nivel nacional es de solo 39,156 plazas [...]. Esto significa que existe un nivel de hacinamiento que alcanza el 128%. En el 2011, fecha de publicación del último informe defensorial sobre esta materia, esta cifra se situaba en 75%. En un periodo de 7 años se registra un crecimiento del 53%[16].

[15] Íd., pp. 153-154.
[16] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHDP "Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la de mujeres y varones"*, pp. 19-20.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

61. Con relación a la vulneración de derechos fundamentales causada por el hacinamiento, la Defensoría del Pueblo indica lo siguiente

> Como bien ha sido señalado en otras ocasiones, esta situación contribuye a que las condiciones de seguridad y control en el sistema penitenciario no sean las adecuadas y que al interior de los penales se generen espacios de tensión. *Si los efectos del hacinamiento afectan a todas las personas privadas de libertad, generan especial daño entre los grupos de especial protección como las mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, etc*. El hacinamiento ocasiona también frecuentes fallas en los mecanismos de control y vigilancia penitenciaria, lo que se refleja en la existencia de armas y celulares al interior de las cárceles. Entre otros efectos, origina:
>
> -*Problemas psicológicos y emocionales en los internos e internas al no tener un espacio propio y privado dentro del penal*. Este hecho produce continuas disputas por espacios y ambientes, lo cual impide el mantenimiento de relaciones sociales adecuadas.
>
> -*Imposibilidad de acceder por parte de un número mayor de internos o internas a las áreas de trabajo y educación existentes*. La capacidad instalada no puede satisfacer un nivel de demanda que aumenta en forma constante.
>
> -*Afectaciones a la salud física y psíquica*, dado que el interno o interna es susceptible de padecer enfermedades infecto-contagiosas y síndromes, como tuberculosis, hepatitis o VIH/SIDA; además de desarrollar enfermedades mentales[17].

62. Con respecto a la acción estatal sobre el ámbito penitenciario, la Defensoría se refirió, de manera explícita, en dicho informe al "fracaso de la acción estatal contra el hacinamiento"[18]. Así, además de sostener que dicha institución, en reiteradas ocasiones, había manifestado que "un sistema penitenciario vulnerado por el hacinamiento difícilmente podrá cumplir fines preventivos o resocializadores, afectando de forma casi ineludible, la dignidad de las personas encarceladas"[19], indicó que "pese a los compromisos asumidos por diferentes gobiernos, el referido fenómeno no ha disminuido, sino por el contrario, ha aumentado significativamente"[20].

63. Asimismo, la Defensoría enfatizó que las medidas para enfrentar el hacinamiento no solo deben limitarse a la ampliación de la capacidad de albergue de los

[17] Íd., p. 21.
[18] Íd., p. 22.
[19] Ibíd.
[20] Íd., pp. 22-23.

PENDIENTE DE SUSCRIPCION

establecimientos penitenciarios, por cuanto ello no constituiría una solución a las causas reales de este fenómeno en el caso peruano:

> Las evidencias demuestran con absoluta claridad que no es posible combatir el hacinamiento mediante la construcción de más unidades de albergue (cárceles).
>
> Se requiere, en forma indispensable, de reales niveles de coordinación entre las entidades que conforman el sistema de justicia (Ministerio Público y Poder Judicial) y los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Conviene tener presente, que en estos últimos descansa la responsabilidad por el excesivo aumento de penas, la eliminación progresiva de los beneficios penitenciarios y el reducido uso de medidas alternativas a la prisión, como la vigilancia electrónica personal, conversión de pena, entre otros.
>
> Conviene advertir que, de no implementarse medidas concretas, en el año 2035 la población penitenciaria alcanzaría los 222,487 internos e internas, mientras que las unidades de albergue solo tendrían capacidad para 58,187 personas, llegando a un hacinamiento del 282%. Para evitar este gravísimo escenario se requiere de una firme voluntad política por parte de todos los sectores públicos involucrados.
>
> Lamentablemente a la fecha, no es posible sostener que tal voluntad se encuentre plasmada. El Plan Nacional de Política Penitenciaria, único instrumento público, que plantea acciones en la materia no cuenta con los recursos ni difusión necesarios que aseguren su real cumplimiento[21].

64. Precisamente el Decreto Supremo 005-2016-JUS, que aprueba la Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de julio de 2016, destacó que "todas las regiones se han visto rebasadas en su capacidad de albergue" y que "los resultados obtenidos, dan un crecimiento promedio del 5.3 % anual, y se estima que la población penitenciaria alcanzaría los 222 487 internos e internas al año 2035. En contraste, la capacidad de albergue, crecería en promedio el 2.8 % anual, estimando que las unidades de albergue disponible llegarían a 58 187, lo que determinaría un hacinamiento del 282 %", a nivel nacional[22].

65. En suma, puede advertirse que la problemática del hacinamiento penitenciario, que en el caso peruano es de índole permanente y crítica, según lo mencionado *supra*, debe ser asumida como una política de Estado, en atención a las graves consecuencias que puede generar para los derechos fundamentales de aquellos que

[21] Íd., pp. 22-23.
[22] Anexo del Decreto Supremo 005-2016-JUS, publicado en http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Julio/15/DS-005-2016-JUS.pdf

PENDIENTE DE SUSCRIPCION

se encuentran privados de su libertad, no solo desde la perspectiva subjetiva de tales derechos, sino también desde su dimensión objetiva, en tanto valores del ordenamiento jurídico que conducen y orientan la actuación del Estado.

66. A ello debe añadirse que, incluso en los reducidos casos de establecimientos penitenciarios en los cuales no se advierte técnicamente hacinamiento, la infraestructura que debe proveer el Estado no necesariamente se ajusta a lo ordenado por la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

67. Así, en la mayoría de los casos, como se va a evidenciar seguidamente, se producen restricciones a derechos fundamentales de los recluidos (salud, educación, trabajo, etc.), distintos de la libertad personal.

68. En todo caso, como se desprende de lo previamente indicado, si bien no toda presunta vulneración o amenaza de vulneración de los derechos fundamentales distintos de la libertad personal, y no restringidos, de las personas recluidas en centros de detención o en establecimientos penitenciarios, se genera por el hacinamiento; sin embargo, sí puede sostenerse que el hacinamiento carcelario, *per se*, es un factor real de potenciales vulneraciones de tales derechos fundamentales, lo que de alcanzar un nivel crítico, aunado a las brechas de infraestructura posiblemente existentes, conlleva directamente a un estado de cosas en el que efectivamente se vulneran los mandatos constitucionales y convencionales en materia de los derechos de las personas recluidas en tales centros y establecimientos penitenciarios.

69. Así, se pone en grave riesgo, ante la inacción del Estado, el derecho a la vida, el derecho a la integridad, el derecho a la salud, entre otros derechos, a modo enunciativo, como el derecho al trabajo, a la educación y, en suma, el derecho a no ser objeto de tratos carentes de razonabilidad y proporcionalidad durante la restricción o la privación de la libertad; además, de vaciar de contenido el principio constitucional según el cual "el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad".

70. Precisamente, esto último es lo que ocurre con la gran mayoría de los establecimientos penitenciarios en nuestro de país, de acuerdo con las estadísticas oficiales del INPE. En efecto, de acuerdo con la información alcanzada a este Tribunal mediante Oficio 1187-2019-INPE/01, de fecha 26 de diciembre de 2019 y a la consulta realizada al sitio web oficial del INPE, se tienen las siguientes estadísticas:

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

a) Población penal intramuros según situación jurídica y género según Oficina Regional

OFICINAS REGIONALES	TOTAL GRAL	TOTAL		PROCESADO			SENTENCIADO		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL GENERAL	96,870	91,636	5,234	36,515	34,296	2,219	60,355	57,340	3,015
NORTE - CHICLAYO	18,071	17,144	927	7,224	6,861	363	10,847	10,283	564
LIMA - LIMA	45,784	43,458	2,326	16,790	15,731	1,059	28,994	27,727	1,267
SUR - AREQUIPA	4,336	3,983	353	996	875	121	3,340	3,108	232
CENTRO - HUANCAYO	7,321	6,902	419	2,068	1,933	135	5,253	4,969	284
ORIENTE - HUANUCO	6,807	6,458	349	3,972	3,782	190	2,835	2,676	159
SUR ORIENTE - CUSCO	5,943	5,579	364	2,460	2,300	160	3,483	3,279	204
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	5,982	5,735	247	2,107	2,010	97	3,875	3,725	150
ALTIPLANO - PUNO	2,626	2,377	249	898	804	94	1,728	1,573	155

Fuente: INPE, febrero 2020

b) Tipo de establecimientos por capacidad de albergue según Oficina Regional

DIRECCIONES REGIONALES	TIPOS DE ESTABLECIMIENTOS POR UNIDADES DE ALBERGUE				CANTIDAD DE EE.PP.
	D 1 A 199	C 200 A 899	B 900 A 1199	A MAS DE 1200	
TOTAL EE.PP.	26 38%	23 34%	10 15%	9 13%	68 100%
NORTE - CHICLAYO	5	2	2	2	11
LIMA - LIMA	2	6	5	4	17
SUR - AREQUIPA	4	2	0	0	6
CENTRO - HUANCAYO	7	3	0	0	10
ORIENTE - HUANUCO	1	1	0	2	4
SUR ORIENTE - CUSCO	4	2	0	1	7
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	2	4	3	0	9
ALTIPLANO - PUNO	1	3	0	0	4

Fuente: INPE, febrero 2020

c) Situación actual de la capacidad de albergue, sobrepoblación y hacinamiento según Oficina Regional

Nº	Oficinas Regionales	Capacidad de Albergue (C)	Población Penal (P)	% Ocupacion	Sobre Población (S=P-C)	% Sobre Población (%S)	Hacinamiento (%S ≥ 20%)
	TOTALES	40,137	96,870	241%	56,733	141%	SI
1	NORTE - CHICLAYO	6,514	18,071	277%	11,557	177%	SI
2	LIMA - LIMA	17,341	45,784	264%	28,443	164%	SI
3	SUR - AREQUIPA	1,252	4,336	346%	3,084	246%	SI
4	CENTRO - HUANCAYO	2,064	7,321	355%	5,257	255%	SI
5	ORIENTE - HUANUCO	3,240	6,807	210%	3,567	110%	SI
6	SUR ORIENTE - CUSCO	2,918	5,943	204%	3,025	104%	SI
7	NOR ORIENTE - SAN MARTIN	5,352	5,982	112%	630	12%	NO
8	ALTIPLANO - PUNO	1,456	2,626	180%	1,170	80%	SI

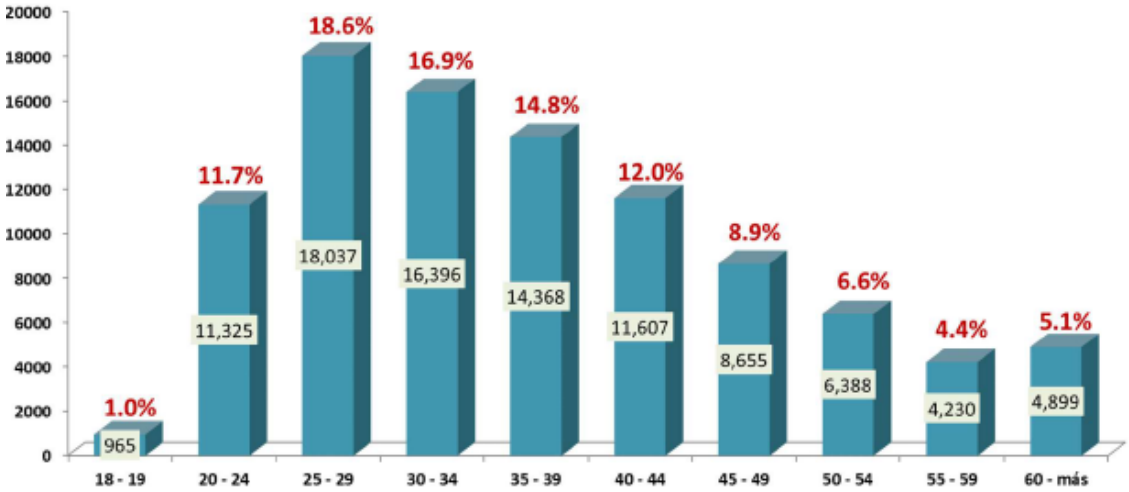
Fuente: INPE 2020

d) Establecimientos penitenciarios en condición de hacinados

N°	Establecimientos Penitenciarios	Capacidad de Albergue (C)	Población Penal (P)	Sobre Población (S=P-C)	% Sobre Población (%S)	Hacinamiento (%S ≥ 20%)
	TOTALES	29,996	87,982	57,986	193%	SI
1	E.P. de Chanchamayo	120	784	664	553%	SI
2	E.P. de Jaen	50	311	261	522%	SI
3	E.P. de Callao	572	3,267	2,695	471%	SI
4	E.P. de Camaná	78	431	353	453%	SI
5	E.P. de Abancay	90	448	358	398%	SI
6	E.P Miguel Castro Castro	1,142	5,420	4,278	375%	SI
7	E.P. de Quillabamba	80	369	289	361%	SI
8	E.P. de Huancavelica	60	275	215	358%	SI
9	E.P. de Pucallpa	576	2,627	2,051	356%	SI
10	E.P. de Tacna	222	1,009	787	355%	SI
11	E.P. de Lampa	44	195	151	343%	SI
12	E.P. de Ayacucho	644	2,813	2,169	337%	SI
13	E.P. de Chiclayo	1,143	4,681	3,538	310%	SI
14	E.P. de Huanta	42	170	128	305%	SI
15	E.P. de Chimbote	920	3,356	2,436	265%	SI
16	E.P. de Trujillo	1,518	5,511	3,993	263%	SI
17	E.P de Mujeres de Tacna	40	142	102	255%	SI
18	E.P. de Arequipa	667	2,307	1,640	246%	SI
19	E.P de Huaral	1,029	3,548	2,519	245%	SI
20	E.P de Juliaca	420	1,439	1,019	243%	SI
21	E.P. de Huacho	644	2,199	1,555	241%	SI
22	E.P. de Huancayo	680	2,295	1,615	238%	SI
23	E.P de Lurigancho	3,204	9,893	6,689	209%	SI
24	E.P. de Piura	1,370	4,091	2,721	199%	SI
25	E.P. de Tarma	48	139	91	190%	SI
26	E.P. de Río Negro	216	597	381	176%	SI
27	E.P. de Ica	1,924	4,979	3,055	159%	SI
28	E.P. de Huánuco	1,344	3,440	2,096	156%	SI
29	E.P. de Mujeres de Arequipa	67	171	104	155%	SI
30	E.P. de Chincha	1,152	2,913	1,761	153%	SI
31	E.P. de Cañete	1,024	2,548	1,524	149%	SI
32	E.P. de Andahuaylas	248	602	354	143%	SI
33	E.P de Huaraz	598	1,420	822	137%	SI
34	E.P. de Bagua Grande	119	273	154	129%	SI
35	E.P. de Sicuani	96	203	107	111%	SI
36	E.P. de Tumbes	576	1,213	637	111%	SI
37	E.P. de Tarapoto	222	439	217	98%	SI
38	E.P. de Cusco	1,616	3,117	1,501	93%	SI
39	E.P. de Mujeres de Chorrillos	450	848	398	88%	SI
40	E.P. de Puerto Maldonado	590	1,000	410	69%	SI
41	E.P de Ancón	1,620	2,724	1,104	68%	SI
42	E.P. Anexo de Mujeres de Chorrillos	288	448	160	56%	SI
43	E.P. de Moquegua	178	276	98	55%	SI
44	E.P. de la Oroya	64	98	34	53%	SI
45	E.P. de Chota	65	95	30	46%	SI
46	E.P. de Cajamarca	1,080	1,493	413	38%	SI
47	E.P. de Jauja	85	112	27	32%	SI
48	E.P. de Mujeres de Trujillo	296	387	91	31%	SI
49	E.P. de Moyobamba	675	866	191	28%	SI

Fuente: INPE, febrero 2020

e) Población penal según rango de edad



Fuente: INPE, febrero 2020

f) Composición de la población penal por situación jurídica y género según Oficina Regional

OFICINAS REGIONALES	TOTAL GRAL	TOTAL		PROCESADO			SENTENCIADO		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL GENERAL	**100.00**	**94.60**	**5.40**	**37.69**	**35.40**	**2.29**	**62.31**	**59.20**	**3.11**
NORTE - CHICLAYO	18.65	17.70	0.95	7.45	7.08	0.37	11.20	10.62	0.58
LIMA - LIMA	47.26	44.86	2.40	17.33	16.24	1.09	29.93	28.62	1.31
SUR - AREQUIPA	4.48	4.12	0.36	1.03	0.91	0.12	3.45	3.21	0.24
CENTRO - HUANCAYO	7.56	7.13	0.43	2.14	2.00	0.14	5.42	5.13	0.29
ORIENTE - HUANUCO	7.03	6.66	0.37	4.10	3.90	0.20	2.93	2.76	0.17
SUR ORIENTE - CUSCO	6.14	5.76	0.38	2.54	2.37	0.17	3.60	3.39	0.21
NOR ORIENTE - SAN MARTIN	6.17	5.92	0.25	2.17	2.07	0.10	4.00	3.85	0.15
ALTIPLANO - PUNO	2.71	2.45	0.26	0.93	0.83	0.10	1.78	1.62	0.16

Fuente: INPE, febrero 2020

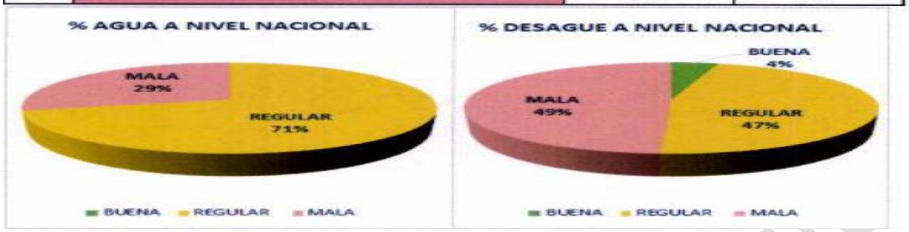
g) Población penal por delitos específicos según situación jurídica

DELITO	TOTAL	PROCESADO	SENTENCIADO
Total General	96,870	36,515	60,355
ROBO AGRAVADO	24,680	8,688	15,992
VIOLACION SEXUAL DE MENOR DE EDAD	9,588	2,947	6,641
TRAFICO ILICITO DE DROGAS	8,095	3,306	4,789
ROBO AGRAVADO GRADO TENTATIVA	5,248	1,888	3,360
PROMOCION O FAVORECIMIENTO AL TRAFICO ILICITO DE DROGAS	4,931	2,214	2,717
VIOLACION SEXUAL	4,252	1,152	3,100
TRAFICO ILICITO DE DROGAS - FORMAS AGRAVADAS	3,312	979	2,333
TENENCIA ILEGAL DE ARMAS	3,084	1,183	1,901
HOMICIDIO CALIFICADO - ASESINATO	3,051	884	2,167
HURTO AGRAVADO	2,967	1,101	1,866
INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION ALIMENTARIA	2,780	1,177	1,603
ACTOS CONTRA EL PUDOR EN MENORES DE 14 AÑOS	2,692	1,029	1,663
ACTOS CONTRA EL PUDOR	1,522	536	986
HOMICIDIO SIMPLE	1,449	413	1,036
MICROCOMERCIALIZACION O MICROPRODUCCION	1,314	431	883
HURTO AGRAVADO - GRADO TENTATIVA	1,258	382	876
EXTORSION	1,164	380	784
LESIONES GRAVES	778	305	473
SECUESTRO	747	216	531
ORGANIZACIÓN CRIMINAL	724	718	6
OTROS DELITOS	13,234	6,586	6,648

Fuente: INPE, febrero 2020

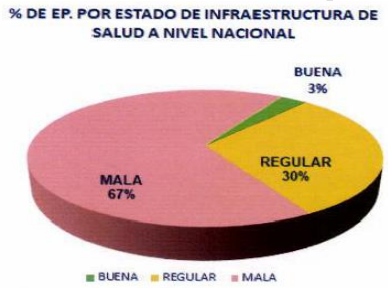
h) Instalaciones sanitarias en los Establecimientos Penitenciarios a nivel nacional

BRECHA DE INSTALACIONES SANITARIAS EN LOS E.P A NIVEL NACIONAL			
Nº	PONDERACIÓN	AGUA	DESAGUE
1	BUENA	0	3
2	REGULAR	49	32
3	MALA	20	34



Fuente: Información remitida por el INPE, 2019

i) Brecha de infraestructura de salud a nivel nacional



Fuente: Información remitida por el INPE, 2019

j) Brecha de infraestructura en seguridad

Fuente: Información remitida por el INPE, 2019

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

k) Casos de VIH/SIDA por Oficinas Regionales, a setiembre de 2019

OFICINAS REGIONALES	2019		
	PVVS	TARGA	Co Infección TB
TOTAL	828	753	35
Lima	565	519	26
Norte Chiclayo	83	77	07
Sur Arequipa	35	29	00
Centro Huancayo	31	30	00
Oriente Pucallpa	24	20	00
Nor Oriente San Martin	71	61	02
Sur Oriente Cusco	14	12	00
Altiplano Puno	05	05	00

Fuente:

INPE, diciembre 2019

l) Número de casos de tuberculosis por Oficinas Regionales, a setiembre de 2019

OFICINAS REGIONALES	MORBILIDAD	%
TOTAL	2,228	100%
Lima	1,488	66.8%
Norte Chiclayo	561	25.2%
Sur Arequipa	47	2.1%
Sur Oriente Cusco	19	0.9%
Oriente Pucallpa	72	3.2%
Nor Oriente San Martin	30	1.3%
Centro Huancayo	11	0.5%
Altiplano Puno	00	0.0%

Fuente: INPE, diciembre 2019

ll) Población penitenciaria en las áreas de trabajo y educación según Oficinas Regionales, a setiembre de 2019

Oficinas Regionales	Población Penitenciaria	Trabajo	Educación	Estudia y trabaja	(Porcentaje) Estudia y trabaja	Ni estudia y Ni trabaja	(Porcentaje) Ni estudia y Ni trabaja
Total	95,493	26,872	18,414	45,286	%	50,207	%
Norte	17,863	5,365	2,121	7,486	41.9%	10,377	58.1%
Lima	45,215	8,638	8,993	17,631	39.0%	27,584	61.0%
Sur	4,246	1,641	1,074	2,715	63.9%	1,531	36.1%
Centro	7,296	3,266	1,501	4,767	65.3%	2,529	34.7%
Oriente	6,607	1,394	1,231	2,625	39.7%	3,982	60.3%
Sur Oriente	5,849	3,049	1,241	4,290	73.3%	1,559	26.7%
Norte Oriente	5,848	1,907	1,700	3,607	61.7%	2,241	38.3%
Altiplano	2,569	1,612	553	2,165	84.3%	404	15.7%

Fuente: INPE, diciembre 2019

71. De la información anterior puede advertirse, en primer lugar, que las altas tasas de hacinamiento han llegado a niveles críticos: mientras que la capacidad de albergue en las 8 Oficinas Regionales asciende a 40137, la población penitenciaria, a febrero de 2020, llega a 96870; lo que significa un exceso de hasta el 141 % de población recluida en los establecimientos penitenciarios, más aún si, para el INPE, la tasa de hacinamiento es de alrededor de un 20 %.

72. De dichas Oficinas Regionales, 6 de ellas tienen una tasa de sobrepoblación que supera el 100 %, siendo las más altas las Oficinas Regionales Huancayo, Arequipa, Norte-Chiclayo y Lima: Chanchamayo (553%), de Jaen (522%), del Callao (471%), de Camaná (453%), de Abancay (398%) y Miguel Castro Castro (375%).

73. De otra parte, si analiza la información del INPE hasta febrero de 2020, se advierte que 49 de los 68 establecimientos penitenciarios a nivel nacional tienen la condición de hacinados.

74. Asimismo, hasta febrero del 2020, de la población recluida en establecimientos penitenciarios (96 870), 36 515 tienen la calidad de procesados, en tanto que la población que supera los 60 años asciende a 4899 (5,1 %).

75. Dicho hacinamiento evidentemente ha repercutido en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y recluidas en establecimientos penitenciarios en el Perú, tanto más si se advierte que, junto al problema del hacinamiento crítico, existen también severas deficiencias en materia de infraestructura de los establecimientos penitenciarios, lo que incluye también la brecha y deficiente calidad de las instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros.

76. A ello debe añadirse que, de acuerdo al INPE:

> Del año 2012 al 2019 (setiembre) las Personas Privadas de Libertad se ha incrementado en un 55.6% (34,103) privados de libertad, mientras que la capacidad de albergue relativa al mismo periodo de tiempo se incrementó solo en 38.3% (11,136 unidades de albergue), agudizando la situación de hacinamiento que se manifiesta como uno de los factores predominantes en la propagación de la Tuberculosis[23].

77. En efecto, de las 8 Oficinas Regionales, por lo menos 6 tienen una "mala" infraestructura de pabellones, según el INPE, que es igual o mayor al 50 %. A su vez, el 49 % de las instalaciones de desagüe en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional son, asimismo, calificados como de mala calidad por el INPE.

[23] INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO. *Tratamiento penitenciario. Informe Estadístico. Tercer trimestre 2019*, setiembre, p. 26.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

78. Además, el 67 % de la infraestructura en salud, así como el 45 % de la infraestructura en seguridad a nivel nacional son consideradas como de mala calidad por el INPE a setiembre de 2019.

79. Por su parte, a diciembre del año 2019, a nivel nacional, la cantidad de personas privadas de su libertad en establecimientos penitenciarios y que son portadoras de VIH asciende a 828, en tanto que la cantidad de aquellos que tienen TBC asciende a 2228.

80. Por otro lado, de acuerdo al INPE, más del 50 % a nivel nacional de las personas privadas de su libertad en establecimientos penitenciarios no estudia ni trabaja. Así también, según la información alcanzada a este Tribunal, el INPE, a setiembre de 2019, solo contaba con dos médicos psiquiatras a nivel nacional para los correspondientes servicios médicos de los reclusos; además, el INPE indicó que, a dicha fecha, no tenía información sobre la población con discapacidad a nivel nacional, refiriendo que los espacios que estas personas usan son "iguales" a los de la población en general; y, también, que tampoco se contaba con información sobre la población LGTBI (ver página 61, 88 y 89 del documento remitido a este Tribunal mediante Oficio 1187-2019-INPE/01, obrante en el expediente de autos).

81. Así también, el INPE sostiene, en la información alcanzada a este Tribunal, que las gestantes, madres con niños y niñas menores de 3 años y personas con discapacidad participan de las actividades de tratamiento existentes en el INPE en medio de las condiciones limitantes de los establecimientos penitenciarios, como son el hacinamiento, la inadecuada infraestructura, escaso personal de tratamiento, entre otras (ver página 89 del documento remitido a este Tribunal mediante Oficio 1187-2019-INPE/01, obrante en el expediente de autos).

82. A ello debe añadirse que, de acuerdo con el INPE, a setiembre de 2019, la expectativa de la población penitenciaria al 2021 sería de 107 515, con una proyección de capacidad de 48 044 unidades de albergue, con una sobrepoblación de 119.22 % (ver página 135 del documento remitido a este Tribunal mediante Oficio 1187-2019-INPE/01, obrante en el expediente de autos).

Sobre la necesidad de declarar un estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional

83. En atención a todo lo previamente expuesto, este Tribunal considera necesario y plenamente justificado recurrir a la técnica del estado de cosas inconstitucional a fin de evitar mayores vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, más aún en contextos acuciantes como las emergencias sanitarias, como es el caso del COVID-19, de acuerdo con lo establecido en el

VENTE EJECUCIÓN

Decreto Supremo 008-2020-SA, entre otros supuestos objetivos de naturaleza semejante.

84. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha venido utilizando la técnica del estado de cosas inconstitucional para brindar tutela a los derechos fundamentales cuando el caso evidencie efectos lesivos respecto de un grupo importante de personas o sector poblacional, esto con la finalidad de fijar una respuesta inmediata a dicha problemática a fin de que las instituciones públicas que se encuentren vinculadas con dicha situación, se involucren de manera efectiva con su solución (Sentencia 0889-2017-PA/TC, fundamento 48).

85. Así, en el Caso Arellano Serquén contra el Consejo Nacional de la Magistratura (Sentencia 02579-2003-HD/TC), este Tribunal utilizó por primera vez la aludida técnica para brindar tutela de forma masiva el derecho de acceso a la información personal de todos los jueces que venía siendo vulnerado por el extinto Consejo Nacional de la Magistratura. En dicha ocasión, en el fundamento 9 de dicha sentencia, se estableció lo siguiente:

> Esta técnica, en un proceso constitucional de la libertad, comporta que, una vez declarado el 'estado de cosas inconstitucionales', se efectúe un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano(s) público(s) a fin de que, dentro de un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, per se, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.
>
> Se trata, en suma, de extender los alcances inter partes de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.
>
> Para que ello pueda realizarse es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. Y, tratándose de actos individuales, esto es, que tengan por destinatarios a determinadas personas, la declaración del estado de cosas inconstitucionales se declarará si es que se sustenta en una interpretación constitucionalmente inadmisible de una ley o una disposición reglamentaria por parte del órgano público.

86. Como se mencionó *supra*, en el ámbito penitenciario, este Tribunal ha tenido oportunidad de declarar estados de cosas inconstitucionales: i) con relación a las personas que padecen enfermedades mentales, dentro de las que se encuentran las personas sujetas a medidas de internación (Sentencia 03426-2008-PHC/TC); y ii) con respecto a la falta de diagnóstico y tratamiento de la salud mental de las

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

personas que se encuentran internadas en los establecimientos penitenciarios del país (Sentencia 04007-2015-PHC/TC).

87. A nivel regional, cabe destacar que, al igual que este Tribunal, la Corte Constitucional de Colombia ha recurrido en más de una oportunidad a la técnica del estado de cosas inconstitucional ante la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de su libertad, como de ello dan cuenta la Sentencia T-153 de 1998, cuyas medidas fueron superadas en la Sentencia T-388 de 2013 y, posteriormente, la Sentencia T-762 de 2015.

88. Así también, en el año 2011, la Corte Suprema de Estados Unidos emitió el caso Brown vs. Plata, donde se resolvió un caso sobre graves violaciones a los derechos constitucionales en el sistema penitenciario de California, especialmente de lo dispuesto en la Octava Enmienda, a causa principalmente del grave hacinamiento carcelario, razón por la cual la Corte determinó la reducción de la población privada de su libertad para remediar tales vulneraciones a los derechos consagrados en la Constitución norteamericana.

89. Más allá de ello, en el caso peruano, otras causas en las que se ha utilizado dicha técnica en el ámbito de procesos constitucionales son, a modo enunciativo, de acuerdo a lo establecido en el fundamento 47 de la Sentencia 0089-2017-PA/TC, los siguientes:

- Sentencia 02445-2003-AA/TC (Caso Azanca Alhelí Meza García contra el Estado-Ministerio de Salud), sobre la cobertura del tratamiento integral para pacientes con VIH/SIDA.

- Sentencia 05561-2007-PA/TC (Caso ONP contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima), sobre la presentación temeraria de amparos contra resoluciones judiciales que en su oportunidad otorgaron tutela para el derecho a la pensión.

- Sentencia 00017-2008-PI/TC, sobre el estado de cosas inconstitucional en el sistema educativo universitario.

- Auto 01722-2011-AA/TC (Caso Sindicato de obreros municipales de la Municipalidad de Lima contra la Municipalidad Metropolitana de Lima), sobre el incumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Acevedo Jaramillo.

- Sentencia 04539-2012-PA/TC (Caso Sindicato de Trabajadores Tributarios y aduaneros contra la SUNAT), sobre la interpretación inconstitucional y omisión de pago de la sobretasa en días feriados nacionales.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

- Sentencia 02744-2015-PA/TC (Caso Jesús de Mesquita Oliviera y otros contra la Superintendencia Nacional de Migraciones), sobre la omisión reglamentaria sobre las garantías formales y materiales a favor de migrantes.

- Sentencia 00853-2015-PA/TC (Caso Marleni Cieza Fernández y otra contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Uctubamba), sobre el derecho a la educación secundaria gratuita.

- La propia Sentencia 00889-2017-PA/TC (Caso María Antonia Díaz Cáceres contra la Municipalidad de Provincial Carhuaz) sobre el derecho al uso del propio idioma ante cualquier autoridad y el derecho a que en las zonas donde predominen las lenguas originarias, estas sean instituidas como idiomas oficiales, junto al castellano; entre otros.

90. Ahora bien, en el presente caso, la problemática evidenciada en materia de hacinamiento penitenciario, se conjuga negativamente con las brechas existentes en infraestructura de los pabellones y en la calidad deficiente de los servicios sanitarios, de salud, seguridad, además de la falta de atención debida a las condiciones especiales de las personas con discapacidad, madres gestantes y madres con niños y niñas menores de 3 años, según se ha advertido de la información alcanzada por el INPE a este Colegiado y, en general, de la información pública disponible para la ciudadanía, a la que también ha accedido este Tribunal.

91. Todo ello se manifiesta en el menoscabo u obstaculización del ejercicio de los derechos fundamentales de las personas recluidas, distintos a la libertad personal. Ello permite sostener que resulta necesario e indispensable, teniendo en cuenta nuestra normatividad constitucional y convencional, no postergar más la exigencia al Estado peruano que garantice un trato digno a las personas privadas de su libertad dentro de los establecimientos penitenciarios en nuestro país.

92. Dicho trato digno, al que estas personas tienen derecho, se materializará en el cumplimiento del conjunto de estándares, mencionados *supra* (principalmente, las Reglas Mandela, los "Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas", entre otros complementarios que resulten pertinentes), tomando en cuenta la realidad del sistema penitenciario peruano, en un esfuerzo de adaptación razonable y progresiva que, bajo ninguna circunstancia, puede significar la renuncia al espíritu y propósito de dichos instrumentos jurídicos.

93. Este Tribunal no puede dejar de advertir que tales medidas, referidas a la forma y condiciones en las que vive una persona privada de su libertad al interior de un establecimiento penitenciario en el Perú, contribuirán de manera relevante para afrontar y tratar de reparar, de aquí en adelante, la situación estructural de vulneración de derechos fundamentales por la que atraviesan los reclusos desde

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

hace décadas en el Perú, caracterizada por una aparente "máxima seguridad externa", acompañada, sin embargo, de "una máxima inseguridad interna"[24].

94. No obstante, este Tribunal también advierte que tales medidas no serán suficientes para combatir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios si es que no se ataca a la raíz del problema, esto es, el aumento indiscriminado de las penas, el uso excesivo de la prisión preventiva y, en suma, el populismo punitivo al que se recurre como pretendida solución a corto plazo de muchos de los problemas existentes en nuestra sociedad, los que solo podrán enfrentarse eficazmente con la realización, en la mayor pedida posible, de los valores constitucionales de justicia e igualdad, a los que la ciudadanía aspira alcanzar y los que, en consecuencia, el Estado debe promover incansablemente.

95. A ello debe añadirse que, sobre la problemática del hacinamiento de establecimientos penitenciarios en situaciones de emergencia, recientemente, con fecha 31 de marzo de 2020, la CIDH ha realizado un llamado a los Estados para:

> [...] enfrentar la *gravísima situación* de las personas privadas de la libertad en la región y a *adoptar medidas urgentes* para garantizar la salud y la integridad de esta población y de sus familias, frente a los efectos de la pandemia del COVID-19, así como asegurar las condiciones dignas y adecuadas de detención en los centros de privación de la libertad, de conformidad con los estándares interamericanos de derechos humanos. En particular, la Comisión insta a los Estados a reducir la sobrepoblación en los centros de detención como una medida de contención de la pandemia
>
> En este sentido, la CIDH manifiesta su profunda preocupación por las alarmantes condiciones en las que se encuentra la población carcelaria en la región, que incluye *precarias condiciones de salubridad e higiene y niveles de hacinamiento extrem*os, destacándose que en algunos países la tasa de ocupación es superior al 300 %. Este contexto puede significar un mayor riesgo ante el avance del COVID-19, en particular para aquellas personas que conforman *grupos en situación de vulnerabilidad, como personas mayores, diabéticas, hipertensas, pacientes inmunosuprimidos, pacientes oncológicos, con enfermedades autoinmunes, insuficiencia cardíaca e insuficiencia renal crónica, entre otros.*
>
> [...]
>
> Al respecto, la CIDH encomienda a los Estados adoptar medidas alternativas a la privación de la libertad para hacer valer la vigencia de las medidas restrictivas a la circulación, disponiendo sanciones

[24] FERRAJOLI, Luigi. "Jurisdicción y Ejecución Penal. La cárcel: una contradicción institucional". *Revista Crítica Penal y Poder*, 2016, n.º 11, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona, p. 7.

> administrativas, como multas y/o la conducción coercitiva a los domicilios particulares, con vistas a evitar el hacinamiento en las unidades de detención [...][25].

96. Asimismo, entre las principales medidas de actuación en dicho contexto, la CIDH recomienda:

> 1. Adoptar medidas para enfrentar el hacinamiento de las unidades de privación de la libertad, incluida la reevaluación de los casos de prisión preventiva con el fin de identificar aquellos que pueden ser sustituidos por medidas alternativas a la privación de la libertad, dando prioridad a las poblaciones con mayor riesgo de salud frente a un eventual contagio del COVID-19.
>
> 2. Evaluar de manera prioritaria la posibilidad de otorgar medidas alternativas como la libertad condicional, arresto domiciliario, o libertad anticipada para personas consideradas en el grupo de riesgo como personas mayores, personas con enfermedades crónicas, mujeres embarazadas o con niños a su cargo y para quienes estén prontas a cumplir condenas.
>
> 3. Adecuar las condiciones de detención de las personas privadas de libertad particularmente en lo que respecta a alimentación, salud, saneamiento y medidas de cuarentena para impedir el contagio intramuros del COVID-19. Garantizar en particular que todas las unidades cuenten con atención médica y proveer especial atención a las poblaciones en particular situación de vulnerabilidad, incluidas las personas mayores.
>
> 4. Establecer protocolos para la garantía de la seguridad y el orden en las unidades de privación de la libertad, en particular para prevenir actos de violencia relacionados con la pandemia y respetando los estándares interamericanos en la materia[26].

97. El hecho de realizar invocaciones coincide con esfuerzos que vienen realizándose en ese sentido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, la Organización Mundial de la Salud (OMS)[27], el Comité

[25] Comunicado de la CIDH de fecha 31 de marzo de 2020. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/066.asp. Posteriormente, dicho organismo emitió la resolución 1/2020 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas" (http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf), el cual recoge sustancialmente las recomendaciones.

[26] Ibíd.

[27] Ver el documento "Preparedness, prevention and control of OCIV-19 in prisons and other places of detention" (2020).

PENDIENTE DE SUSCRIPCION

Internacional de la Cruz Roja[28] pero también, en distintas latitudes, desde las organizaciones de la sociedad civil y los expertos en la materia[29].

98. Algunas de dichas medidas vienen implementándose a nivel internacional. La Corte Constitucional de Colombia, mediante auto emitido el 24 de marzo de 2020, ha solicitado a los Ministerios correspondientes "la información sobre los planes de contingencia adoptados para prevenir, detectar, contener y tratar la enfermedad COVID-19 en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país"[30]. Asimismo, también ha ordenado medidas cautelares para la protección de las personas que se encuentran en centros de detención transitoria del país y ha dispuesto la elaboración y aplicación de protocolos en materia de salud en dicho sentido, con especial énfasis en las personas más vulnerables ante el COVID-19[31].

99. En Argentina, al resolver los procesos de *habeas corpus* (causas 102.555 y 102558), el Tribunal de Casación, con fecha 8 de abril de 2020, ha dispuesto, durante el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio decretado por el Poder Ejecutivo de dicho país, el arresto domiciliario de personas detenidas por la comisión de delitos leves y que se encuentren en situación de riesgo por edad o por patologías preexistentes, sean mujeres embarazadas o madres con hijos menores que se encuentren en las unidades penitenciarias, identificados en los listados establecidos en los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Seguridad[32].

100. Asimismo, en dicho caso, se dispuso la evaluación del arresto domiciliario o asegurar el aislamiento sanitario para el caso de los imputados o condenados por delitos graves, siempre que se encuentren en situación de riesgo. También se encomendó a los jueces competentes la evaluación de oficio de las prisiones preventivas de los imputados a su disposición, cuando se hayan cumplido los plazos previstos de dicha detención y, en el caso de los jueces de ejecución, se dispuso que estos evalúen la necesidad de manera extraordinaria y por única vez la detención domiciliaria cuando los procesados y condenados se encuentren en un plazo de seis meses anterior a alcanzar la libertad asistida o condicional[33].

101. En el caso peruano, el Poder Ejecutivo ha expedido normas de rango legal e infra legal para intentar hacer frente a la problemática generada por el COVID-19 en

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

[28] Ver el documento "Recomendaciones para la prevención y control de la COVID-19 en lugares de detención" (2020).
[29] Ver, por ejemplo, en el caso español las propuestas de Iñaki Rivera Beiras, director del Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona titulado: "Alternativas a la privación de la libertad durante la emergencia del COVID 19 al sistema penitenciario". Traducción nuestra. Disponible en http://www.ub.edu/ospdh/es/
[30] Ver sitio web: www.corteconstitucional.gov.co
[31] Íd.
[32] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Resolución de fecha 8 de abril de 2020 del Tribunal de Casación. Punto Resolutivo 4.
[33] Ibíd., Puntos Resolutivos 5, 6 y 7.

los establecimientos penitenciarios. Se trata del Decreto Legislativo 1459, a través del cual, la pena privativa de la libertad de las personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar puede convertirse automáticamente en una pena alternativa solo si se certifica el pago íntegro de la reparación civil y la deuda alimentaria acumulada hasta la solicitud de la conversión, sin que medie el desarrollo de una audiencia.

102. Sin embargo, como se advierte en el Informe Especial "Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria", donde se recomiendan medidas para reducir el hacinamiento penitenciario frente a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19[34], dicha medida, asumiendo que se realizan las coordinaciones necesarias y oportunas entre el Poder Judicial y el INPE, tendrá un alcance menor tomando en cuenta que la población penitenciaria a febrero de 2020 recluida por este delito, ascendía a 2280, pero no todos podrán acceder a lo dispuesto por la aludida norma, sino solo aquellos que cuenten con sentencia firme[35].

103. Asimismo, también se ha emitido el Decreto Supremo 004-2020-JUS, publicado el 23 de abril de 2020, donde se establecen los supuestos especiales para la recomendación de indultos humanitarios, indultos comunes y conmutación de penas de los internos e internas, esto es, de los *sentenciados*, en grave riesgo por el COVID-19.

104. No obstante, su alcance será también reducido en atención a las exigencias para su concesión en el caso del indulto común y de la conmutación de penas, sin contar con la discutible celeridad de los trámites dispuestos en los procedimientos establecidos para tal fin. Además, este Tribunal observa que se trata de medidas excepcionales y temporales, previstas únicamente durante la emergencia sanitaria por COVID-19, declarada a nivel nacional por Ministerio de Salud a través del Decreto Supremo 008-2020-SA y su prórroga, en caso de ser establecida por la autoridad competente.

105. Por su parte, desde el Poder Judicial, se ha emitido la Resolución Administrativa 000061-2020-P-CE-PJ, de fecha 26 de abril de 2020, donde se ha establecido lo siguiente:

> a. Habilitar competencia a los órganos jurisdiccionales de emergencia de los Distritos Judiciales del país, para tramitar solicitudes de conversión automática de penas que presenten las personas condenadas por el delito de omisión a la asistencia familiar [...].
> b. Habilitar competencia a los órganos jurisdiccionales de emergencia de los Distritos Judiciales del país, para tramitar solicitudes de

[34] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe especial "Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria". Serie de Informes Especiales N.° 08-2020-DP, 2020, p. 11.
[35] Íd.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

beneficios penitenciarios (Semilibertad y Liberación Condicional); las cuales se resolverán mediante audiencias virtuales.

c. Disponer que los presidentes de las Cortes Superiores de Justicia del país, de ser necesario, designen órganos jurisdiccionales adicionales para resolver las solicitudes de beneficios penitenciarios.
d. Exhortar a todos los jueces penales de los Distritos Judiciales del país incluidos quienes integran los órganos jurisdiccionales de emergencia, que *resuelvan de oficio y/o a pedido de la parte* legitimada la situación jurídica de los procesados y sentenciados privados de su libertad, que estén bajo su competencia, a fin de *evaluar modificaciones en su condición jurídica*; y
e. Los jueces penales de los Distritos Judiciales del país, incluidos los que integran los órganos jurisdiccionales de emergencia, están en la obligación de resolver *las solicitudes de variación del mandato de detención o de cese de prisión preventiva* según corresponda al modelo procesal que se aplique, que se presenten en los procesos judiciales a su cargo[36].

106. Así también, mediante la Resolución Administrativa 128-2020-CE-PJ, de fecha 26 de abril de 2020, se ha habilitado a los jueces especializados de familia o mixtos competentes para conocer los casos de internamiento preventivo, variación de medida socioeducativa de internación y beneficio de semilibertad[37]. Además, es de conocimiento de este Tribunal que los jueces penales vienen resolviendo solicitudes de sustitución de la medida de prisión preventiva por la detención domiciliaria[38].

107. Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que existen razones suficientes para declarar un estado de cosas inconstitucional con respecto al hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional. Por consiguiente, este Tribunal estima que deben plantarse las siguientes medidas:

a) Exhortar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que evalúe con carácter de urgencia, en un plazo no mayor a 3 meses, luego de publicada de la presente sentencia, el *grado de cumplimiento* así como *los resultados* de la declaratoria de emergencia del Sistema Penitenciario y del INPE, ya dispuesta por el Decreto Legislativo 1325 y ampliada por el Decreto Supremo 013-2018-JUS, a fin de ampliar, reforzar, modificar o replantear sustancialmente las medidas que resulten necesarias e indispensables para

[36] CONSEJO EJECUTIVO DEL PODER JUDICIAL DEL PERÚ. Resolución Administrativa 000061-2020-P-CE-PJ, de fecha 26 de abril de 2020.
[37] CONSEJO EJECUTIVO DEL PODER JUDICIAL DEL PERÚ. Resolución Administrativa 128-2020-PJ, de fecha 26 de abril de 2020.
[38] Tal es el caso de la Resolución 131 recaída en el Expediente 00029-2017-33-5002-JR-PE-03, donde se resuelve favorablemente el pedido del proceso en aplicación del principio de proporcionalidad. Disponible en: www.pj.gob.pe

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

superar progresivamente dicho estado de cosas inconstitucional, lo que será informado a este Tribunal para el correspondiente seguimiento y control.

b) Las medidas, aludidas *supra*, deberán ser complementadas con todas aquellas disposiciones adicionales que resulten pertinentes para dicho fin dada las actuales graves circunstancias por las que atraviesa el sistema penitenciario en nuestro país, en el marco de un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, con características de política de Estado, que se exhorta a que sea elaborado en un plazo no mayor a 3 meses, luego de publicada de la presente sentencia y que incluya, entre otros aspectos, de manera prioritaria:

   i. La identificación de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional cuyas condiciones de hacinamiento y /o infraestructura constituyen efectivamente una grave amenaza para los derechos fundamentales de los reclusos así como las **medidas de priorización** a implementar con carácter de urgencia en el plazo correspondiente;
   ii. El establecimiento de medidas a corto, mediano y largo plazo para afrontar el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios en el Perú y de **mecanismos para el control efectivo de su cumplimiento**;
   iii. El establecimiento de medidas a corto, mediano y largo plazo para superar las severas deficiencias en la infraestructura de los establecimientos penitenciarios, instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos, a nivel nacional; y,
   iv. Exhortar a que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, evalúe en un plazo no mayor a 3 meses, la reestructuración integral del INPE, a fin de redimensionar el tratamiento penitenciario con fines de reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, así como garantizar los objetivos mencionados *supra*, tomando en consideración aspectos medulares como la profesionalización, capacitación, seguridad y mejoras remunerativas progresivas de su personal, así como también la lucha eficaz contra la corrupción al interior de la institución, a través de mecanismos efectivos de prevención, control y sanción que correspondan, para lo cual se deberá contar con la colaboración de las autoridades competentes.

c) Asimismo, teniendo en consideración que esta es la primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre hacinamiento carcelario en la que ha identificado una violación sistemática de derechos fundamentales de las personas recluidas en prisión en el Perú, es indispensable fijar un plazo razonable para que las autoridades públicas competentes, empezando por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *restablezcan* su capacidad operativa y empiecen a mostrar cambios relevantes en el sistema

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

penitenciario nacional. Por ello, considerando que ya se van a cumplir 4 años de la declaratoria de emergencia del sistema penitenciario, en el que se han debido adoptar decisiones de cambios en dicho sistema (las que se van a ampliar, reforzar, modificar o replantear sustancialmente como consecuencia de lo que aquí dispuesto), resulta razonable establecer el plazo de 5 años para efectivizar tales decisiones tendientes a superar progresivamente el estado de cosas inconstitucional aquí identificado.

d) De no adoptarse las medidas suficientes que superen dicho estado de cosas inconstitucional, en el plazo de 5 años, estos deberán ser cerrados por la autoridad competente, hasta que se garanticen las condiciones indispensables de reclusión, asumiendo la responsabilidad de la omisión o deficiencia las respectivas instituciones públicas, empezando por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho cierre empezará por los 6 establecimientos penitenciarios de mayor hacinamiento en el Perú: Chanchamayo (553 %), de Jaen (522 %), del Callao (471 %), de Camaná (453 %), de Abancay (398 %) y Miguel Castro Castro (375 %), o aquellos 6 establecimientos penitenciarios que al vencimiento de dicho plazo tengan los mayores niveles de hacinamiento.

   La medida de cierre de un establecimiento penitenciario, que efectivizará la respectiva autoridad administrativa, tiene plena justificación cuando se trata de graves, permanentes, históricas y sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales de todo un colectivo de personas privadas de libertad. Ello no implica disponer la libertad de tales personas, sino medidas tales como el cierre temporal del establecimiento penitenciario para el ingreso de nuevos internos, el cierre temporal del establecimiento penitenciario con traslado de los internos a otros establecimientos penitenciarios sin hacinamiento, entre otras, según se trate del nivel de hacinamiento. Una muestra de dicha posibilidad se ha presentado recientemente a raíz de la emergencia sanitaria por COVID-19. Mediante Resolución 086-2020-INPE/P del 5 de abril de 2020, el INPE dispuso cierre temporal del establecimiento penitenciario del Callao, Oficina Regional Lima, a fin de prevenir la propagación del Covid-19, y se encargó al director de dicha oficina determine el establecimiento penitenciario en donde se internarán a aquellas personas privadas de libertad que sean clasificados en la citada dependencia penitenciaria, teniendo en consideración el perfil, régimen, etapa y niveles de seguridad.

   Es claro que la medida de cierre de un establecimiento penitenciario es grave, pero también lo es actual situación que afrontan las personas privadas de libertad. Si las respectivas autoridades administrativas han omitido o han actuado deficientemente en la tarea de remover las situaciones de hacinamiento penitenciario, el Tribunal Constitucional, en tanto órgano de control de la Constitución, tiene el deber de adoptar medidas que tiendan al

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

restablecimiento de la capacidad operativa de tales autoridades administrativas en la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Precisamente por ello, el Tribunal Constitucional ha asumido la decisión de controlar cada 6 meses, mediante audiencias públicas de supervisión, el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Análisis del caso en concreto

108. En el caso de autos, se alega que las enfermedades que padece el actor se han agravado debido a una falta de atención o atención inoportuna por parte de la Administración del Establecimiento Penitenciario de Tacna, cuyo director es don Gregorio Bonifacio Tacuri Galindo, y el médico del área de salud encargado es don Luis Alberto Herrera Pimpincos.

109. Al respecto, en el Acta de Junta Médica Penitenciaria 20-2013, de fecha 13 de abril de 2013, luego de examinar al interno, se detalla el diagnóstico: "sintomático respiratorio examinado de TBC"; y en observaciones se precisa que previamente a su evaluación por el neumólogo, debe cumplir con los exámenes auxiliares (fojas 16).

110. En esa línea, se tiene que de acuerdo con los términos del Acta de consejo Técnico Penitenciario 03-2013, de fecha 3 de mayo de 2013, se autorizó la evaluación especializada que solicitó el interno previos exámenes auxiliares correspondientes, por lo que dichos exámenes sobre investigación bacteriológica en tuberculosis practicados al actor por el Ministerio de Salud se efectuaron el 14 y 15 de mayo de 2013 (folios 22 y 23), arrojando un resultado negativo, y que dada su condición clínica invariable en ese momento no se dio mérito a la evaluación especializada (neumología), salvo posterior complicación o persistencia del cuadro lo que no ha sucedido a la fecha (fojas 12).

111. Además, se aprecia del Informe Médico 072-2014-INPE/19-331-SS, de fecha 12 de setiembre de 2014, que el interno ha sido atendido en seis oportunidades en fechas 29 de marzo de 2012 (resfrío común), 13 de abril de 2013 (sintomático respiratorio reinfección TBC), 27 de mayo de 2013 (sintomático respiratorio examinado en evaluación, reinfección TBC), 2 de agosto de 2013 (bronquitis aguda), 15 de mayo de 2014 (amigdalitis aguda) y 23 de julio de 2014 (F.A.G.A.), habiéndole suministrado los medicamentos para su recuperación.

112. Por consiguiente, este Tribunal considera que el recurrente ha recibido la atención médica adecuada respecto de sus enfermedades, conforme a las condiciones que brinda el área de salud de la Administración Penitenciaria; la que determinó que el actor contaba con condición clínica estable invariable y que no había razón que amerite una evaluación especializada. Por consiguiente, este extremo de la

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

demanda debe ser desestimado, dejando a salvo el derecho del recurrente de solicitar la atención médica que resulte necesaria.

113. Ahora, con relación al alegato de la demanda que refiere que el actor ha solicitado una específica atención médica por un especialista, se aprecia que de fojas 24 de autos obra la solicitud sobre "visita médica en un ambiente-dormitorio", y que, al respecto, el citado director del establecimiento penitenciario ha señalado que, con fecha 12 de setiembre de 2014, ha recibido dicha solicitud pese a que el interno tiene conocimiento de que las atenciones médicas se realizan en el tópico del establecimiento penitenciario.

114. De la revisión de autos no consta que dicha solicitud de atención médica haya sido respondida por la Administración Penitenciaria y notificada al interno. En tal sentido, corresponde estimar este extremo de la demanda, pues la Administración Penitenciaria tiene la obligación de responder las solicitudes de los internos, realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar el contenido de lo solicitado y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado, lo que será notificado por escrito al interno. Las personas recluidas en un establecimiento penitenciario tienen también el derecho de petición previsto en el artículo 2, inciso 20, de la Constitución, el que se examina en el presente proceso de habeas corpus por encontrarse relacionado con el derecho a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que cumple la pena.

115. De otro lado, en cuanto al cuestionamiento del actor referido a los informes desfavorables emitidos por la asistenta social del citado establecimiento penitenciario, es pertinente advertir que aquellos, por sí mismos, no guardan una relación directa con el agravamiento de la reclusión del interno, pues es el consejo técnico penitenciario del establecimiento penitenciario el que a través del acta de consejo técnico aprueba la progresión, permanencia o regresión del interno en el régimen penitenciario. Además, las referidas actas de consejo técnico se sustentan en un informe integral de evaluación semestral del interno, que contiene varios aspectos de evaluación a efectos de la determinación del calificativo integral favorable o desfavorable, como son, entre otros, las actividades de trabajo y estudio y la evaluación psicológica.

116. En el caso de autos no se ha acreditado la existencia de informes desfavorables emitidos por el área social que hayan sido emitidos de manera arbitraria; por el contrario, a fojas 27 de autos obra la Constancia de Régimen de Vida del actor que refiere que este presenta una conducta reacia al tratamiento penitenciario y que no realiza las actividades de trabajo y estudio, ni asiste a los seguimientos psicológico, legal y social. Por consiguiente, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

117. En lo que respecta al extremo de la demanda que cuestiona el supuesto hecho de que el interno pernocta en el suelo del establecimiento penitenciario, cabe señalar que dicha denuncia no ha sido constatada por el juez del *habeas corpus* al recibir su declaración indagatoria al interior del establecimiento penitenciario. No obstante, oficialmente el INPE, a febrero del 2020, indica en la información que brinda a la ciudadanía que dicho establecimiento penitenciario se encuentra hacinado con una tasa de sobrepoblación de 355%.

118. Tal es así que el director de dicho establecimiento penitenciario, en su momento, aseveró en la declaración rendida ante el juez del *habeas corpus* que estaba gestionando los trámites de remodelación y ampliación del penal y que se estaba cumpliendo con el abastecimiento de colchones para los internos, lo cual guarda relación con las instrumentales que obran de fojas 28 a 41 y, muy significativamente, con la orden de compra de colchones que obra a fojas 25 de autos. Sin embargo, pese a tales esfuerzos, dicha situación, de acuerdo a lo expuesto en esa sentencia, no se condice con el deber de protección de las autoridades penitenciarias que se materializa en el conjunto de medidas necesarias e indispensables para preservar los derechos constitucionales de los recluidos en establecimientos penitenciarios, distintos de la libertad personal y que no han sido restringidos.

119. En este sentido, este Tribunal entiende que corresponde al director del establecimiento penitenciario antes mencionado constatar la condición en la que el demandante pernocta y dotarle de los objetos necesarios que la Administración Penitenciaria pueda brindarle, agotando todas las alternativas posibles con las que efectivamente cuente, en el ámbito de sus competencias.

120. Por lo expuesto, este Tribunal declara que en este último extremo se ha acreditado la afectación del derecho a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que C.C.B. cumple la pena que le fue impuesta.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda del interno C.C.B., por la vulneración de su derecho a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que cumple la pena en el Establecimiento Penitenciario de Tacna y ordenar a su director adoptar las medidas necesarias para superar dicha afectación.

2. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda del interno C.C.B., por la vulneración de su derecho de petición y ordenar al director del Establecimiento

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

Penitenciario de Tacna que dé respuesta por escrito e inmediata al pedido del interno. En tal sentido, la Administración Penitenciaria tiene la obligación de responder las solicitudes de los internos, realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar el contenido de lo solicitado y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado.

3. **DECLARAR** que existe un estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la capacidad de albergue, calidad de su infraestructura e instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos, a nivel nacional.

4. Declarar que las alternativas de solución a los problemas de hacinamiento carcelario en el Perú exige el trabajo conjunto y coordinado del Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, entre otros, así como la participación de la sociedad en general.

5. Exhortar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que elabore un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, con características de política de Estado, que deberá elaborarse en un plazo no mayor a 3 meses, desde la fecha de publicación de la presente sentencia, e incluir, de manera prioritaria, las medidas referidas en el fundamento 107.b de la presente sentencia.

6. Teniendo en cuenta que, actualmente, el Sistema Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) han sido declarados en emergencia, se debe exhortar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que evalúe, en un plazo no mayor a 3 meses desde la fecha de publicación de la presente sentencia, ampliar, modificar o replantear sustancialmente las medidas que resulten necesarias e indispensables para superar progresivamente dicho estado de cosas inconstitucional, así como evaluar la decisión de reestructurar integralmente el INPE, a fin de redimensionar el tratamiento penitenciario con fines de reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad.

7. Declarar que si, en el plazo de 5 años, que vencerá en el año 2025, no se han adoptado las medidas suficientes para superar dicho estado de cosas inconstitucional, estos deberán ser cerrados por la respectiva autoridad administrativa, lo que podría implicar el cierre temporal del establecimiento penitenciario para el ingreso de nuevos internos, el cierre temporal del establecimiento penitenciario con traslado de los internos a otros establecimientos penitenciarios sin hacinamiento, entre otras medidas, según se trate del nivel de hacinamiento, y hasta que se garanticen las condiciones indispensables de reclusión, asumiendo la responsabilidad de la omisión o deficiencia las respectivas instituciones públicas, empezando por el Ministerio

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

de Justicia y Derechos Humanos. Dicho cierre empezará por los 6 establecimientos penitenciarios de mayor hacinamiento en el Perú: Chanchamayo (553 %), de Jaen (522 %), del Callao (471 %), de Camaná (453 %), de Abancay (398 %) y Miguel Castro Castro (375 %), o aquellos 6 establecimientos penitenciarios que al vencimiento de dicho plazo tengan los mayores niveles de hacinamiento.

8. Exhortar a que el Ministerio de Economía y Finanzas adopte las medidas necesarias para asegurar los recursos económicos que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente sentencia.

9. Exhortar al Poder Judicial, en el marco de sus competencias, a identificar un adecuado nivel de equilibro entre los principios y derechos que se encuentran involucrados al dictar las prisiones preventivas.

   Las cárceles deben ser pobladas preferentemente por personas que hayan cometidos delitos graves que impliquen peligro social. No resulta coherente que personas que han cometido otros delitos, que pueden cumplir penas alternativas a la privación de libertad, terminen siendo privados de su libertad de la misma forma que aquellas personas que han cometido delitos graves.

10. El control de lo aquí dispuesto estará a cargo de la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de sentencias del Tribunal Constitucional. Conforme a ello, el Tribunal Constitucional realizará audiencias públicas de supervisión cada 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

EXP. N.° 05436-2014-PHC/TC
TACNA
C.C.B.

Lima 16 de junio de 2020

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Con absoluto respeto que espero asì se entienda, debo empezar mi texto señalando que esta sentencia surge para cubrir un error. Y es que los jueces o juezas constitucionales siempre deben tener tener cuidado de buscar precisiòn en sus afirmaciones. Y cuando con la mejor intenciòn se propone que hay que acabar con el hacinamiento de las càrceles en la època de una pandemia, aparecen varias preguntas y posibilidades de acciòn: si el tema era aplicable a procesados o no, si habrìa materias que no permitìan el indulto o la conmutaciòn, o la medida sugerida o no (pues al principio ni siquiera estaba claramente establecida la medida a plantear o no). Y por ende, varias posibilidades de actuaciòn: no olvidemos por ejemplo còmo en este contexto, varios procesados por delitos de corrupciòn quisieron aprovechar la afirmaciòn realizada, planteando demandas de Habeas Corpus por la afirmaciòn que se hizo, por quienes en puridad no estaban autorizados a hacerlo. El hacinamiento es sin duda un gran problema, pero tomando en cuenta la labor de hoy de un(a) juez(a) constitucional merece promover una respuesta dialògica producto de un amplio intercambio de ideas, y no con una afirmaciòn insfucientemente sustentada.

2. Y es que un(a) juez (a) constitucional no puede desenvolverse en el àmbito de la especulaciòn (me parece que algunos abogados pueden hacer lobbies sobre ciertos magistrados, creo que algunos quieren presionarme a resolver en un sentido en un caso delicado). Tampoco puede manejarse aquí lamentablemente aún sin intención algo que puede entenderse como un doble discurso (por ejemplo, yo voy contra la corrupciòn pero no me preocupo en resolver los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, ni me dedico a determinar las razones y las responsabilidades de quienes con su negligencia los dejaron prescribir). La concretización de la Constitución. como bien dijo Hesse, que es la labor de jueces y juezas constitucionales, requiere respuestas completas, entendidas como aquellas donde se hayan contrastado todas las interpretaciones constitucionales posibles con la prudencia y la suficiencia conceptual.

3. Ahora bien, y luego del error cometido trata de salvarse la equivocación inicial, incurriendo en otro error. Sin tomar en cuenta todas las aristas de un problema harto complejo (ni sus posibles soluciones) y sin coordinar con los esfuerzos que vienen haciéndose al respecto desde otras reparticiones del Estado, incluso desde la sociedad civil, se emite una sentencia que declara un estado de cosas inconstitucional y se reserva la posibilidad de controlar ciertas políticas públicas al respecto. No se convoca a nadie. No se promueve el debate. Se resuelve sólo

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

una sentencia que, por la manera abordada, exigía un tratamiento amplio y dialógico.

4. Sin duda es bueno que un Tribunal Constitucional declare un "estado de cosas inconstitucional" cuando lo asuma necesario. De otro lado, no se discute que una sentencia de este Alto Tribunal se proponga controlar políticas públicas(en ese sentido SSTC 0014-2014-PI, y otros (acumulados), y SSTC 03228-2012-AA, entre otras), aunque hubiese sido adecuado que lo haga en base a los criterios que más recientemente se han ido consolidando al respecto, los cuales en muchos casos le ha permitido tener parámetros claros en el control de políticas públicas (en ese sentido, por ejemplo, STC 0033-2010-PI, fj 29; y 03228-2012-PA/TC, fj 39, entre otras), control no siempre aceptado con facilidad al inicio por quienes son controlados, pero que progresivamente ha ido constituyéndose así un interesante y útil "test" diferente o mínimo para el control de las políticas públicas.

5. De este modo, y siempre conforme a lo dicho por la jurisprudencia de este mismo Tribunal Constitucional, la judicatura constitucional es competente para evaluar cuando menos lo siguiente, al momento de hacer el control de constitucionalidad de las políticas públicas:

   Déficits de existencia: si se ha obviado la formulación de un plan o política que enfrente determinado problema relativo a al derecho fundamental que se alega afectado.

   Déficits de ejecución: si no se han realizado o materializado efectivamente los planes adecuadamente formulados.

   Déficits de consideración suficiente: en caso se haya desatendido las dimensiones o principios relevantes del derecho invocado en la formulación o implementación de las políticas públicas pertinentes.

   Déficits de respeto suficiente: que, a diferencia de los déficits de consideración, aluden a trasgresiones graves o manifiestas del derecho invocado. Los déficits de respeto suficiente, a su vez, pueden ser *déficits de violación manifiesta*, en caso se haya establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho fundamental alegado; *déficits de razonabilidad*, si se han adoptado de medidas claramente inconducentes; y *déficits de protección básica o elemental*, con respecto a políticas insuficientes para el cumplimiento de determinados objetivos prioritarios del derecho en cuestión.

   Déficits de confrontación de problemas estructurales: en caso no se haya enfrentado asuntos que impiden la ejecución efectiva de las políticas públicas y terminen generando resultados negativos en el derecho

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

eventualmente afectado. Estos, entre otros, pueden ser *déficits de participación política*, si se ha adoptado una política pública referida al derecho sin permitir la participación de la sociedad civil o de los directamente afectados por ella; *déficits de transparencia*, si no existe información pública actual y accesible sobre las políticas públicas y su ejecución; *déficits de control*, si no se han establecido o implementado debidamente formas supervisión o mecanismos de rendición de cuentas respecto a las políticas implementadas; *déficits de evaluación de impacto*, si se ha procedido sin establecer líneas de base o indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar los impactos de la política pública en el goce efectivo del derecho analizado.

6. Como también se ha señalado antes, este constituye un "test mínimo" o "formal", en la medida que circunscribe la actividad de control constitucional tan solo a estos estándares básicos, sin que quepa a la judicatura constitucional fijar de inicio, y con carácter perentorio, el contenido y desarrollo específico o máximo que le correspondería tener a las políticas públicas que son objeto de evaluación. Es, asimismo, un test de "déficits", en función a que básicamente se pretende evaluar el incumplimiento o el cumplimiento deficiente de los estándares planteados, mas no, en principio, busca determinar los exactos contornos ni los posibles alcances de las políticas institucionales bajo examen. Finalmente, es un test "deferente" con los actores institucionales más directamente involucrados con el establecimiento y la concreción de las políticas públicas, pues es respetuoso de las competencias constitucionales propias y ajenas, y, a la vez, no claudica en la tarea de realizar un control exigente, dirigido a la satisfacción de los diferentes derechos involucrados.

7. Ahora bien, y con base a las pautas arriba indicadas, me parece claro que hubiera sido conveniente y posible establecer, con mayor precisión y legitimidad, ciertas prescripciones relacionadas con el "estado de cosas inconstitucional" que ha sido declarado en esta sentencia.

8. Así, hubiera sido necesario esclarecer si los órganos aludidos son los únicos responsables del estado de cosas declarado inconstitucional (para detectar, por ejemplo, otros *déficits de existencia*), conocer por qué en los hechos los planes previamente existentes no fueron finalmente concretados (*déficits de ejecución*) y si tales planes eran realmente suficientes para la tutela efectiva de derechos involucrados (*déficits de consideración* y *de respeto suficientes*). En especial, hubiera sido necesario conocer si hoy en día existen nuevos planes para enfrentar los problemas de hacinamiento y las pésimas condiciones carcelarias (como ha manifestado públicamente el Gobierno) y si las razones para el incumplimiento de los anteriores planes aún persisten. Asimismo, pudiera haberse incluido algunos indicadores relevantes que deben ser alcanzados antes del plazo de cinco años (que han sido establecidos "monológicamente" por el Tribunal), lo cual requería un conocimiento más preciso acerca de los actuales

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

propósitos y planes por parte de los órganos encargados (para evitar *déficits de control* y *de evaluación de impacto*), entre otras consideraciones que, me parece, hubieran ayudado a precisar los alcances de lo resuelto y que, precisamente, surgen del "test mínimo para el control constitucional de las políticas públicas". Desafortunadamente se cae en una sentencia con un sentido con cuya conclusión se quiere concluir, pero que, por correr por cubrir un error inicial, desaprovecha la posibilidad de posicionamiento que debió tener para construir s respuesta, y se limita, y dicho con todo respeto, por ratos con insuficiente rigurosidad, a plantear el uso de controles con que cuenta el Tribunal, pero casi garantizando su real ineficacia en casos como éste.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

EXP. N.° 05436-2014-PHC/TC
TACNA
C.C.B.

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Concuerdo con declarar la demanda **FUNDADA**, ya que, en este caso, se ha vulnerado el derecho a no ser recluido en condiciones carentes de razonabilidad y proporcionalidad; sin embargo, discrepo de los puntos resolutivos 3 al 10 de la sentencia, que van mucho más allá.

El artículo 1 del Código Procesal Constitucional señala que los procesos de habeas corpus, amparo, habeas data y cumplimiento:

> tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, *reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional* [*énfasis* añadido].

El fin de estos procesos es, pues, restablecer el ejercicio de los derechos constitucionales, dejando sin efecto los actos específicos que los vulneran en un caso concreto. Lamentablemente, la sentencia desnaturaliza dicho fin, al pronunciarse sobre una situación estructural.

La sentencia da órdenes al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Instituto Nacional Penitenciario, y al Ministerio de Economía y Finanzas, que no han participado en el proceso. Sin escucharlos, no debiera responsabilizarlos por el hacinamiento de los penales.

¿Qué hay de la legislación sobre prisión preventiva y su aplicación draconiana por los jueces, a pedido de los fiscales y los medios de comunicación? La jurisprudencia constitucional, ¿no tendrá también parte de responsabilidad en esta penosa y lamentable situación?

Es evidente que los penales están hacinados, pero no el porqué. Si el Tribunal Constitucional se equivoca en el diagnóstico del problema, generará frustración en la ciudadanía y, consecuentemente, la enajenará respecto del orden constitucional.

El Tribunal Constitucional debe reconocer los límites que tiene su comprensión de los problemas nacionales, y el rol que la Constitución y la ley le asignan; no dejarse ganar por la indignación y usurpar el rol de gobierno de los poderes elegidos.

En una democracia, solo el Congreso y el Poder Ejecutivo deben formular políticas públicas; a los jueces nos corresponde, únicamente, resolver los casos concretos que se someten a nuestra consideración. No estamos autorizados por la Constitución y la ley a hacer nada más.

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN

Por ello, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de autos, sin añadir declaraciones ajenas al caso.

S.

SARDÓN DE TABOADA

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN