



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

## AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de mayo de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia el siguiente auto, con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro y el voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse. El magistrado Ochoa Cardich, con fecha posterior, votó a favor del auto con fundamento de voto, que se agrega.

### VISTOS

Los actuados en fase de ejecución de sentencia del presente proceso constitucional de *habeas corpus*, Expediente 05436-2014-PHC/TC; y

### ATENDIENDO A QUE

1. Conforme a lo establecido en los artículos 139.2, 201 y 202 de la Constitución Política, y lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional -Ley 28301-, en un Estado constitucional, todos los poderes públicos, órganos constitucionales autónomos y demás entidades públicas o privadas, tienen la obligación de acatar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, una vez que estos son publicados o notificados.
2. El Tribunal Constitucional, con fecha 20 de julio de 2020, publicó la sentencia recaída en el Expediente 05436-2014-PHC/TC, que declaró fundada la demanda por haberse vulnerado el derecho a no ser objeto de un tratamiento carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la forma y condiciones en que cumplía la pena don C.C.B. En ese sentido, se ordenó al director del Establecimiento Penitenciario de Tacna (Pocollay), parte emplazada en la demanda, que lleve a cabo y disponga las acciones necesarias a fin de superar la situación en la que se encontraba recluido el recurrente.
3. Del mismo modo, en esa oportunidad, se declaró un estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, así como por las severas deficiencias en cuanto a su capacidad de albergue, seguridad, calidad de su infraestructura e instalaciones sanitarias, de salud física y mental, entre otros servicios básicos.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

4. Por tal virtud, se solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) que realice las siguientes acciones:
  - (i) “Elaborar un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, con características de política de Estado, en un plazo no mayor a tres meses, desde la fecha de publicación de la sentencia, e incluya, de manera prioritaria, las medidas referidas en el fundamento 107.b de la sentencia (identificación de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional cuyas condiciones de hacinamiento y/o infraestructura representan una grave amenaza para los derechos fundamentales de los reclusos, adopción de medidas para afrontar el problema del hacinamiento penitenciario y para superar las severas deficiencias de infraestructura de los establecimientos penitenciarios); y,
  - (ii) Evalúe, en un plazo no mayor a tres meses desde la fecha de la publicación de la 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”.
5. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio N° 190-2025-JUS-DM, de fecha 24 de abril de 2025, expuso que - durante la etapa de ejecución de la referida sentencia constitucional-, por efectos de la crisis sanitaria del Covid-19 y los daños ocasionados por el ciclón Yaku, se generó una contracción en el crecimiento económico de nuestro país, que obligó al gobierno central a una inmediata reasignación de recursos a fin de atender principalmente los requerimientos del sector salud. En ese sentido, manifiesta que tal situación afectó significativamente su asignación presupuestal y la correspondiente al Instituto Nacional Penitenciario para las inversiones en el sistema penitenciario nacional; y, consecuentemente, su capacidad para dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 05436-2014-PHC/TC, en el plazo señalado. Por tales razones, solicitó al Tribunal Constitucional que se evalúe la adecuación del plazo otorgado para el cumplimiento de lo ordenado en la precitada sentencia.



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

6. Asimismo, el procurador público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), mediante escrito de fecha 9 de mayo de 2025<sup>1</sup>, remitió a este Tribunal el Memorando N° 331-2025-JUS/SG, de fecha 6 de mayo de 2025, emitido por la Secretaría General de dicho ministerio, mediante el cual se adjuntaron los siguientes documentos: (i) el Informe N° 000161-2025/JUS-DGAC, de fecha 25 de abril de 2025, elaborado por la Dirección General de Asuntos Criminológicos (DGAC); (ii) el Oficio N° D000544-2025-INPE-PRE, de fecha 16 de abril de 2025, elaborado por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE); (iii) el Informe N° 000171-2025/JUS-DGAC, de fecha 5 de mayo de 2025, elaborado por la Dirección General de Asuntos Criminológicos (DGAC); (iv) el Informe N° 042-2025-JUS/OGA de fecha 11 de abril de 2025, elaborado por la Oficina General de Administración. Al respecto, los precitados documentos informan sobre las acciones implementadas con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia recaída en el Expediente 05436-2014-HC/TC, del 26 de mayo del 2020.
- El referido Informe N° 000161-2025/JUS-DGAC, de fecha 25 de abril de 2025, elaborado por la Dirección General de Asuntos Criminológicos, puso en conocimiento que:
- El MINJUSDH, en el año 2023, creó el grupo de trabajo sectorial, de naturaleza temporal, para la elaboración de propuestas que coadyuven a la reestructuración y fortalecimiento del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), aprobado por Resolución Ministerial N°0230-2023-JUS. Así, surgieron un conjunto de recomendaciones respecto a tres ejes: i) integridad y lucha contra la corrupción en el INPE; ii) hacinamiento y condiciones de detención; y iii) reforma institucional del INPE.
  - En virtud de la Ley 31020, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia penal, procesal penal y penitenciaria a fin de establecer medidas para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus Covid-19, se promovió la adopción de legislación destinada específicamente a abordar el problema de hacinamiento penitenciario. Como producto de la delegación normativa, se expidieron el Decreto Legislativo 1513, Decreto Legislativo

---

<sup>1</sup> Escrito 3629-25-ES, que obra en el cuadernillo del Tribunal Constitucional.



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

que establece disposiciones de carácter excepcional para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus Covid-19; y el Decreto Legislativo 1514<sup>2</sup>, Decreto Legislativo que optimiza la aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal y sanción penal a fin de reducir el hacinamiento, ambas con fecha 4 de junio de 2020.

- Conforme a lo dispuesto en la Ley 31880, que delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de Seguridad Ciudadana, Gestión del Riesgo de Desastres - Niño Global, Infraestructura Social, Calidad de Proyectos y Meritocracia, publicada el 23 de septiembre del 2023, el MINJUSDH impulsó las siguientes normas: i) Decreto Legislativo 1585, que establece mecanismos para el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios; y ii) Decreto Legislativo 1619, que establece disposiciones de carácter excepcional sobre la remisión condicional de la pena y beneficios penitenciarios.
- El INPE ha realizado un conjunto de traslados entre los años 2020 y 2023, que suman 1051 personas privadas de libertad, a través de su oficina de infraestructura penitenciaria. Asimismo, ha desarrollado los estudios de preinversión de seis proyectos de infraestructura, cuya inversión asciende a S/ 1 631,680,269, y que se implementarán hasta el año 2026, con la proyección de incorporar 12 859 nuevas unidades de albergue.
- El MINJUSDH, mediante su Oficina de Gestión de Inversiones, realizó las contrataciones para la reformulación del Expediente Técnico de Saldo de Obra del Mega Penal de Ica, y su correspondiente supervisión, con la finalidad de reiniciar su ejecución en el segundo semestre del presente año. Este proyecto de infraestructura penitenciaria creará 3198 nuevas unidades de albergue, que servirán para mitigar el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional en el Expediente 05436-2014-PHC/TC y a lo previsto en la Política Nacional Penitenciaria al 2030. Del mismo modo, se encuentra desarrollando el perfil de estudio de dos proyectos

---

<sup>2</sup> El informe consigna erróneamente “Decreto Legislativo 1415” cuando debe decir “Decreto Legislativo 1514”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

de inversión, que se espera sumen 26 000 nuevas unidades de albergue para población en condición de procesada y para sentenciados pertenecientes al régimen cerrado especial.

- De la evaluación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, se identifican avances vinculados a optimizar el uso de la vigilancia electrónica personal. Específicamente, se promovió la expedición del Decreto Legislativo 1576, con la finalidad de regular la aplicación de los beneficios penitenciarios de semilibertad, liberación condicional y redención de pena por trabajo o educación en ciertos delitos. Asimismo, se promovió la emisión del Decreto Legislativo 1585, y mediante el Decreto Supremo 004-2024-JUS, se modificó el reglamento de aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal, aprobado por Decreto Supremo 012-2020-JUS, para que su contenido estuviera acorde a lo establecido en el Decreto Legislativo indicado, en el marco de su Quinta Disposición Complementaria Final. También, mediante Resolución Ministerial 0108-2024-JUS, publicada el 7 de mayo de 2024, se aprobó el protocolo para la ejecución de la vigilancia electrónica personal en el marco del Decreto Legislativo 1322 y sus modificatorias.
- Para el año 2025, mediante Resolución Ministerial 057-2025-JUS, se aprobó la estrategia sectorial de emergencia penitenciaria, a través de la cual se han establecido líneas de acción prioritarias, incluyendo el deshacinamiento. Esta estrategia contempla metas específicas para los años 2025-2026, con fichas técnicas del indicador de cada intervención estratégica, evaluándose los logros esperados cada cuatrimestre durante el citado periodo.
- Se están gestionando dos operaciones de endeudamiento externo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina y El Caribe (CAF), en el marco de la Ley 32187, que regula las condiciones para el endeudamiento del sector público para el año fiscal 2025. Estas gestiones permitirán la construcción de cuatro establecimientos penitenciarios: EP Ancón III (3,120 UA), EP Colquepata (2,520 UA), un EP para procesados en la Oficina Regional de Lima (16,000 UA) y un EP para internos de alta peligrosidad (10,000 UA).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

- De igual forma, en el marco de los servicios de salud, se publicó el 8 de febrero de 2023 el Decreto Supremo 001-2023-JUS, que aprueba la Estrategia Priorizada de Acción en Salud Mental para Población Privada de Libertad 2022 – 2023, a fin de asegurar la disponibilidad y accesibilidad de servicios de salud mental para las personas privadas de su libertad a nivel nacional.
  - Asimismo, para optimizar la provisión de los servicios en general, el 22 de febrero de 2024 se publicó el Decreto Supremo 003-2024-JUS, que aprueba el Plan Estratégico Multisectorial (PEM) de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, por medio del cual se establecen los acuerdos y condiciones entre los actores participantes de la política para llevar a cabo y con buen término su implementación.
  - Con fecha 2 de octubre de 2024, en el marco de la delegación de facultades prevista en la Ley 32089, se publicó el Decreto Legislativo 1685, que modifica el Decreto Legislativo 1328, que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario.
  - Asimismo, se elaboró el Plan de Restructuración del INPE, aprobado mediante Resolución Ministerial 0082-2025-JUS, de fecha 4 de marzo de 2025, cuyo objetivo es optimizar la gestión institucional del Instituto Nacional Penitenciaria, para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales del Sistema Penitenciario Nacional.
- Mediante Oficio N° D000544-2025-INPE-PRE, de fecha 16 de abril de 2025, el Instituto Nacional Penitenciario informó, en el marco de las acciones de cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 05436-2014-HC/TC, lo siguiente:
- Con relación a las nuevas unidades de albergue culminadas a la fecha, destacan la ampliación de la capacidad de albergue de internos de los siguientes establecimientos penitenciarios: Penal de Mujeres Trujillo (107 unidades de albergue); Penal de Juanjuí (574 unidades de albergue); Penal de Tambopata (594 unidades de albergue); Penal de Cajamarca (892 unidades de albergue); Penal de Chimbote (35 unidades de albergue); Penal de Lampa (208 unidades de albergue); y Penal de Puno



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

(224 unidades de albergue).

- Que se encuentra en ejecución la ampliación de los siguientes centros de reclusión: Penal de Iquitos (208 unidades de albergue); Penal de Pucallpa, que iniciará su ejecución en junio de 2025, y que tiene previsto contar con 1,256 nuevas unidades de albergue; Penal de Arequipa, que iniciará su ejecución en julio de 2025 (953 nuevas unidades de albergue). Asimismo, el citado informe precisa que el 4 de febrero del 2025 se colocó la primera piedra del Penal de Abancay, que espera tener una capacidad de 785 unidades de albergue.
  - En atención al esfuerzo realizado, los establecimientos penitenciarios de Miguel Castro Castro y Chanchamayo ya no se encuentran en la lista de los 6 establecimientos más hacinados, debido al descenso en su población penitenciaria.
- El Informe N° 000171-2025/JUS-DGAC, de fecha 5 de mayo de 2025, elaborado por la Dirección General de Asuntos Criminológicos, indica que, desde la emisión de la citada sentencia del Tribunal Constitucional, el Poder Ejecutivo ha expedido normas enfocadas a disminuir el hacinamiento carcelario existente en nuestro país. En ese sentido, y adicionalmente a los decretos legislativos mencionados anteriormente, a nivel del Congreso de la República se expidió la Ley 32257, Ley que declara de interés nacional el uso de grilletes electrónicos para delitos menores, como medio alternativo a la privación de la libertad.
- Mediante el Informe N° 042-2025-JUS/OGA de fecha 11 de abril de 2025, elaborado por la Oficina General de Administración, se comunicó que la oficina de gestión de inversiones, área competente en la formulación, ejecución y supervisión de los proyectos de inversión pública del MINJUSDH, tiene a su cargo diversos proyectos de inversión para la construcción de establecimientos penitenciarios, entre otros.
7. El procurador público del MINJUSDH, mediante escrito de fecha 9 de mayo de 2025, complementó el documento que remitió al Tribunal Constitucional en esa misma fecha, y solicitó que se conceda un plazo ampliatorio para la culminación de la ejecución de la aludida sentencia, con base en los informes técnicos remitidos a través del escrito anterior y a lo dispuesto en: a) el Decreto Supremo 11-2020-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

JUS, de fecha 23 de setiembre de 2020, que aprueba la Política Nacional Penitenciaria al 2030; y *b)* el Decreto Supremo 3-2024-JUS, de fecha 22 de febrero de 2024, que aprobó el Plan Estratégico Multisectorial (PEM), que busca garantizar la implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030; así, el gobierno central inició la implementación de las políticas penitenciarias destinadas a resolver el problema de las inadecuadas condiciones de vida en los centros de reclusión de nuestro país.

8. Sobre la base de todo lo expuesto, el procurador solicitó a este Tribunal Constitucional que evalúe la ampliación del plazo concedido para garantizar el deshacinamiento penitenciario, y que este pueda estar acorde con el Plan Estratégico Multisectorial de la Política Nacional Penitenciaria al 2030.

#### **Sobre el Auto 3 de fecha 17 de junio de 2021**

9. Este Tribunal Constitucional, mediante el Auto 3, de fecha 17 de junio de 2021, concluyó que la elaboración del Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, que debía realizarse dentro de los tres meses de expedida la aludida sentencia, había sido cumplido con la emisión del referido Decreto Supremo 011-2020-JUS, que aprobó la Política Nacional Penitenciaria al 2030. No obstante, precisó que, si bien el punto resolutivo 5 de la sentencia se ha cumplido en sus propios términos, la ejecución de sentencia debe continuar abierta, a fin de que se informe al Tribunal los resultados obtenidos sobre el deshacinamiento penitenciario a partir de la implementación del referido Plan.

#### **Sobre las acciones adoptadas a fin de reducir el hacinamiento carcelario**

10. El Tribunal declaró la existencia de 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.
11. En ese sentido, dispuso que el INPE y el MINJUSDH, en coordinación con el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), adopten las medidas necesarias con el objeto de superar dicho estado. En ese sentido,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

resolvió:

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 de Justicia y Derechos Humanos.

12. Pues bien, sobre este punto, vinculado principalmente a los extremos resolutivos 3, 4, 7 y 8 de la sentencia, el Tribunal especificó en el referido Auto 3 que, si bien es cierto el INPE ha informado de las distintas acciones (logísticas y de aplicación normativa) que se han venido realizando para enfrentar el problema del hacinamiento carcelario existente en nuestro país, resulta necesario que el MINJUSDH, en coordinación con el INPE, anualmente elabore un plan de medidas concretas a realizar con el cronograma de ejecución correspondiente, a fin de cumplir con el objetivo de deshacinamiento al 2025; fecha límite fijada en la sentencia para superar el 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.
13. Conforme a lo mencionado, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo 011-2020-JUS, de fecha 23 de setiembre de 2020, determinó la Política Nacional Penitenciaria al 2030, y estableció que la rectoría y conducción de la misma estará a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
14. Asimismo, dicha norma estableció que las entidades del Estado responsables de los objetivos prioritarios, lineamientos y proveedores de los servicios de la Política Nacional Penitenciaria 2020-2030, están a cargo de la implementación y ejecución de la misma, conforme a sus funciones y competencias, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). Y que, para tal efecto, dichas entidades coordinan con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la implementación de los servicios identificados



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

y otras acciones, a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos prioritarios de la Política Nacional Penitenciaria 2020-2030.

15. Por otro lado, mediante Decreto Supremo 003-2024-JUS, publicado el 22 de febrero de 2024, se aprobó el Plan Estratégico Multisectorial de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, de obligatorio cumplimiento para diversas entidades, con el fin de implementar y alcanzar las metas establecidas en dicha política nacional penitenciaria.
16. Ese instrumento de gestión se orienta a resolver el problema de las inadecuadas condiciones de vida de las personas privadas de libertad, a fin de favorecer su reinserción en la sociedad, y ha proyectado un periodo de diez años para lograr esos objetivos (2020-2030); lapso de tiempo que se ha visto ratificado con la aprobación del correspondiente Plan Estratégico Multisectorial.
17. A mayor abundamiento, conforme a lo expresado *supra*, el procurador público del MINJUSDH, mediante escrito del 9 de mayo de 2025, y el documento complementario de esa misma fecha, informó al Tribunal sobre las acciones implementadas con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia del 26 de mayo del 2020 (Expediente 05436-2014-HC/TC). Asimismo, solicitó a este Tribunal que se conceda un plazo ampliatorio para la culminación de la ejecución de lo dispuesto en la referida sentencia constitucional, en concordancia con el Plan Estratégico Multisectorial de la Política Nacional Penitenciaria al 2030.
18. En consecuencia, estando a lo expuesto en los considerados que anteceden, este Tribunal estima que, a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de los objetivos propuestos en la aludida Política Nacional Penitenciaria, y no contravenir sus lineamientos y metas elaboradas en función al periodo de tiempo determinado; y en consonancia con el requerimiento formulado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que solicita se le conceda un plazo ampliatorio para cumplir con lo dispuesto en la referida sentencia de fecha 26 de mayo del 2020 -teniendo en consideración los alcances del Plan Estratégico Multisectorial de la Política Nacional Penitenciaria al 2030-; resulta conveniente que el plazo señalado en la aludida sentencia para cumplir con la reducción significativa del hacinamiento carcelario, se amplíe hasta el año 2030.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

### RESUELVE

1. **DISPONER** que la ejecución de los puntos resolutivos 3, 4, 7 y 8 de la sentencia, relacionados directamente con el objetivo central de superar el estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios, continúe abierta hasta el año 2030, por las razones detalladas *supra* y sobre la base de los avances de la ejecución.
2. **ORDENAR** que el INPE y el MINJUSDH informen documentalmente al Tribunal Constitucional, en el mes de enero de cada año desde la publicación del presente auto, sobre los avances concretos y el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Política Nacional Penitenciaria al 2030, para alcanzar el deshacinamiento carcelario en los establecimientos penitenciarios de nuestro país. Sobre la base de esos avances, el Tribunal adoptará las medidas que considere pertinentes para la ejecución efectiva de la sentencia.
3. **DISPONER** que se notifique el presente auto al INPE, al MINJUSDH, al Poder Judicial, al Ministerio de Economía y Finanzas, y al Poder Legislativo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA  
DOMÍNGUEZ HARO  
MORALES SARAVIA  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE PACHECO ZERGA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
DOMÍNGUEZ HARO**

Con el debido respeto por la opinión de mis distinguidos colegas, emito el presente fundamento de voto únicamente a fin de precisar que lo resuelto no constituye, en puridad, una supervisión de sentencias; sino una mera evaluación respecto del cumplimiento de lo previamente ordenado en la sentencia emitida en la presente causa y en el Auto 3 de fecha 17 de junio de 2021.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso, si bien coincido con la decisión de mantener abierta la ejecución de los puntos resolutivos 3, 4, 7 y 8 de la sentencia y ampliar el plazo hasta el año 2030, me permito expresar algunas precisiones y consideraciones adicionales que, a mi parecer, sería menester tomar en cuenta para el control eficaz del cumplimiento de esta sentencia estructural.

En primer lugar, de los documentos presentados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), se desprende que ha habido avances normativos, institucionales e incluso algunas inversiones orientadas a mitigar el hacinamiento carcelario y mejorar las condiciones de reclusión. Sin embargo, estos avances han sido presentados en su mayoría bajo la forma de instrumentos normativos aprobados, planes estratégicos o convenios de endeudamiento, sin que se haya informado de manera clara y sistemática sobre el nivel efectivo de cumplimiento de los objetivos previstos en la sentencia, ni sobre el impacto real de esas acciones en la población penitenciaria.

En ese sentido, considero que el estándar mínimo de cumplimiento exigible no puede limitarse a la adopción formal de medidas o a la planificación futura. Resulta imprescindible incorporar un modelo riguroso de evaluación, basado en indicadores verificables y comparables año a año, que permitan determinar si efectivamente se está superando el estado de cosas inconstitucional y si existe una trayectoria consistente hacia su erradicación definitiva antes del año 2030.

Asimismo, estimo que el éxito de una sentencia estructural, como la que busca cumplirse ahora, requiere que las entidades responsables no se limiten a cumplir mecánicamente con mandatos judiciales, sino que, a efectos de lograr el cumplimiento efectivo de lo dispuesto, participen de un compromiso significativo (*meaningful engagement*) dirigido a la reversión del grave estado de cosas inconstitucional aquí detectado. Así, es necesario que exista una activa coordinación entre el MINJUSDH, el INPE, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, esfuerzos que deben traducirse en compromisos reales, que sean efectivamente asumidos, y los cuales deben ser puestos en conocimiento de este Tribunal.

Finalmente, considero necesario que los informes anuales que el



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



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

MINJUSDH y el INPE presenten ante este Tribunal (cada mes de enero, conforme a lo dispuesto en el Auto) incluyan indicadores de cumplimiento (por ejemplo, tipo “semáforo”) que permita dar cuenta del grado de avance de cada una de las metas comprometidas y ayudar a que destacar alertas frente a las omisiones o el cumplimiento insuficiente.

Estos indicadores deben estar vinculados a metas cuantificables (por ejemplo: número de nuevas unidades de albergue, reducción de hacinamiento por penal, acceso efectivo a servicios básicos, inversión ejecutada, etc.) a las que se les pueda dar un adecuado seguimiento y que puedan ser comparadas entre sí respecto de lo avanzado año a año.

**S.**

**OCHOA CARDICH**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por los siguientes fundamentos que paso a exponer.

### El estado de cosas inconstitucional

1. En la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 05436-2014-PHC/TC, se declaró un *estado de cosas inconstitucional* (en adelante, ECI) respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional.
2. En tal sentido, se ordenó:
  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 exigen 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 77 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 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 equilibrio entre los principios y derechos que se encuentran involucrados al dictar las prisiones preventivas.

Las cárceles deben ser pobladas preferentemente por personas que hayan cometido 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.

### **La supresión de la facultad de supervisión del Tribunal Constitucional**

3. Por Acuerdo de la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 25 de octubre de 2022, quedó establecido que este Colegiado suprimió nuestra facultad ínsita de supervisión de las sentencias del Tribunal Constitucional.
4. Lamentablemente dicha posición, que tuvo mi voto en contra, ha limitado nuestro accionar para desarrollar acciones tendientes a la eficacia de las sentencias constitucionales.
5. Debe tomarse en cuenta que, en muchos casos, las sentencias estructurales y la variedad de sentencias interpretativas que los Tribunales Constitucionales modernos emiten hacen que se requiera de la supervisión.



6. Es esa la razón por la que la propia Corte Interamericana de Derecho Humanos a través de su jurisprudencia<sup>3</sup> y posterior reglamentación ha establecido su rol supervisor de sus decisiones. Este criterio es recurrente por las Cortes Constitucionales en América Latina como son los casos de Colombia y del Ecuador.
7. Y es que los Tribunales Constitucionales no se limitan a determinar el Derecho aplicable a cada caso, sino contribuyen a generar un pleno Estado Constitucional, donde los derechos no solo los de libertad sino los prestacionales y colectivos que por su propia naturaleza son progresivos, llevan aparejados entre las funciones asignadas, la de verificar la voluntad de los poderes públicos en el tiempo para ejecutar los mandatos del órgano supremo en la interpretación del texto constitucional con su consabida dinámica en el tiempo.
8. El derecho a la tutela procesal efectiva, cuya base constitucional se deriva de los artículos 139, incisos 2 y 3 y el artículo 44 inciso 18 del Nuevo Código Procesal Constitucional, implica la salvaguardia de los derechos de acceso a la justicia, debido proceso, emisión de una resolución fundada en Derecho y el cumplimiento efectivo de lo decidido en las sentencias.
9. Este último elemento es importante ya que no solo incide en el derecho subjetivo del vencedor en juicio, sino también en el Estado democrático de Derecho que proclama la Constitución (Cfr. STC Exps. Nos. 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, f.j. 13). Caso contrario, sin supervisión de sentencias, se corre el riesgo de que las decisiones de este Alto Colegiado se conviertan en documentos simbólicos o no vinculantes que expresen meras buenas intenciones y dependan de la buena voluntad de los obligados a cumplirlas o de la proactividad del juez de ejecución, sobre todo en las sentencias estructurales, donde el mandato propiamente no es un acto ejecutable, sino un acto supervisable que expresa el prestigio del Tribunal Constitucional y su rol de colaboración con los poderes para la implementación de políticas públicas.

---

<sup>3</sup> Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Competencia, Serie C, N° 104, párr. 72.



**La falta de supervisión de parte del Tribunal Constitucional del mandato previsto en la sentencia recaída en el Expediente 05436-2014-PHC/TC**

10. Debe indicarse que en el mandato de la sentencia señalada se dispuso que el Colegiado debía supervisar la ejecución de la sentencia periódicamente de manera semestral (punto resolutivo 10); sin embargo, ello no se ha realizado e inclusive en la actualidad carecemos de competencia para realizar dicha supervisión por haberse eliminado la misma a través del Acuerdo de la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 25 de octubre de 2022, como indiqué en los fundamentos precedentes.
11. La importancia de las sentencias estructurales radica precisamente como lo hemos expresado líneas arriba, en el prestigio del Tribunal Constitucional y su rol orientador y corrector de las políticas públicas cuando éstas involucran de por medio la promoción y defensa de los derechos fundamentales.
12. No es, por tanto, una sentencia materia de ejecución que finalmente conduce a la utilización de los poderes coercitivos para cumplir un mandato. En el caso de una sentencia estructural como la que dispone el estado de cosas inconstitucional en los penales se trata, esencialmente, de la fijación de plazos y acciones que los poderes públicos deben implementar con el objetivo de salvaguardar una situación que ha conllevado a la generalización y perturbación de los derechos en determinado sector. Por tanto, no se puede emitir ningún pronunciamiento sin una supervisión de por medio en una sentencia estructural.
13. Lo contrario sería desnaturalizar esta atribución y resolver una controversia sustituyendo al poder político, lo que no le corresponde a este Supremo Colegiado. Es imperativo conocer en detalle lo ocurrido en estos últimos cinco años no solo por parte del Poder Ejecutivo, sino también en relación con las acciones de los órganos del sistema de justicia.

**Sin supervisar el mandato que dispone acciones no solamente del gobierno sino del Poder Judicial, se desnaturaliza el rol de la supervisión**

14. Sobre este punto, cabe señalar que una de las principales causas que generan esta situación de hacinamiento es el uso indiscriminado de



las prisiones preventivas lo que ha ocasionado un aumento desproporcionado de la población penitenciaria, la cual en la actualidad tiene una tasa de sobrepoblación del 136%, con lo cual solo uno de cada dos presos se encuentra en establecimientos con condiciones adecuadas de infraestructura y servicios<sup>4</sup>.

15. Es por ello, precisamente, que en el punto resolutivo 9 del ECI bajo análisis, se resolvió que el Poder Judicial debía ponderar los derechos involucrados al dictar prisiones preventivas, además de señalarse que “las cárceles deben ser pobladas preferentemente por personas que hayan cometido delitos graves que impliquen peligro social”, por cuanto “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”.
16. Sin duda, este Poder del Estado tiene parte de responsabilidad en el hacinamiento carcelario, siendo necesaria su participación activa para superar el ECI. Lamentablemente la política criminal es altamente carcelaria, al punto que existen sentencias condenatorias con prisiones efectivas por penas y delitos menores como falsedad documental, omisión de asistencia familiar, entre otras figuras altamente reprimidas con prisión cuando podrían ser materia de otras penas como multas, o servicios comunitarios, entre otros.
17. Por ello, para resolver este incidente en etapa de ejecución, es fundamental que primero se lleve a cabo una audiencia de supervisión, en lugar de disponer que la supervisión continúe abierta hasta 2030. Caso contrario, solo se estaría postergando el problema para que un próximo Colegiado lo resuelva. En este sentido, invoco a mis colegas para que se restablezca esta Comisión de Supervisión con el fin de contribuir al fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho en el Perú, a través de la política orientadora que debe efectuar este Colegiado en lo que se refiere al ejercicio de las políticas públicas y su vinculación con los derechos fundamentales.

### **En conclusión**

18. Por las consideraciones expuestas, mi voto es porque el Pleno del Tribunal Constitucional, restituya de forma inmediata la función de

---

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 014-2024-JUS, Decreto Supremo que declara en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario y establece la elaboración de la Estrategia Sectorial de Emergencia Penitenciaria.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



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

supervisión y, en consecuencia, realice audiencias de supervisión en esta causa conforme lo dispuesto en la Sentencia 05436-2014-PHC y no se pronuncie sobre una ampliación de plazo sin escuchar a todas las partes involucradas en la problemática penitenciaria.

**S.**

**GUTIÉRREZ TICSE**