

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

PROPUESTA DE INNOVACIÓN QUE PERMITE UN MAYOR ACCESO A
BENEFICIOS PENITENCIARIOS DE PERSONAS EXTRANJERAS
PRIVADAS DE LIBERTAD EN EL PERÚ

Trabajo de investigación para optar el grado de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas

AUTOR

Cosme Felipe Batallas Lara

ASESORA

Mg. Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

JURADO

Mg. Noam Dante Valentin López Villanes

Mg. Leonidas Lucas Ramos Morales

LIMA – PERÚ
setiembre, 2019

Resumen

El sistema penitenciario del Perú tiene un hacinamiento del 132%, el 2% de internos corresponde a extranjeros. Para mitigar este problema, en 2014, se promulgó la Ley 30219 que crea y regula el Beneficio Especial de Salida para Extranjeros. La ley 30219 establece tres requisitos básicos: que la sentencia no sea mayor a siete años, haber cumplido la tercera parte de la condena y cancelar o estar exonerado del pago de la reparación civil. De estos, el más difícil es cancelar la multa por reparación civil u obtener su exoneración. Lamentablemente, la mayoría de jueces niegan el derecho de la exoneración y la Ley se convierte en inejecutable. En consecuencia, el problema de este proyecto de innovación son las dificultades de acceso de los extranjeros privados de libertad a la Ley 30219, por lo que es necesario incorporar nuevas iniciativas a fin de que el propósito de disminuir el hacinamiento carcelario, planteado por las autoridades, se convierta en un objetivo factible.

El 97% de extranjeros están condenados por Tráfico Ilícito de Drogas, TID. La mayoría son captados por organizaciones de crimen internacional, provienen de un estrato socioeconómico bajo y poseen niveles de escolaridad apenas elementales. Condiciones que limitan sus posibilidades de pago. Adicionalmente, al estar en un país distinto al de su origen, no cuentan con recursos que les permita contratar un abogado que los defienda y el hecho de estar reclusos en penales fuera de Lima les dificulta recibir asistencia de sus respectivas representaciones consulares.

Frente a este conjunto de dificultades se plantean tres propuestas de innovación, que por un lado contribuyan a descongestionar el sistema penitenciario del país y por otro permita a los internos extranjeros que cumplen con los requisitos acceder al beneficio de la Ley 30219. Las iniciativas de innovación que se plantea están orientadas a ofrecer a los internos alternativas de generación de ingresos, garantizar el acceso a la justicia y defensa pública gratuita y propiciar un acercamiento entre el interno extranjero y su representación consular.

Palabras Clave: Innovación en el sector público, hacinamiento carcelario, beneficio penitenciario, extranjeros privados de libertad, reparación civil, Defensa Pública, asistencia consular y humanitaria, emprendimientos productivos, *Start Up*.

Dedicatoria

A Dios, por sus infinito amor y prodigas bendiciones, que me permitieron culminar con éxito el presente trabajo de investigación.

A mi padre, sobre cuya base ética construyo lo que soy, y desde el cielo me recuerda ser constante.

A mi madre, sus cuidados, sus consejos y su amor incondicional.

A mi esposa Martha, nuestros hijos Cosme Alejandro y Sara Ñusta, por iluminar y motivar mi vida.

A mis profesores de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, especialmente a la Magister Cecilia Beltrán, por su guía y acompañamiento en el desarrollo de este trabajo.

Al Perú, por darme la oportunidad de desarrollarme como ser humano y de crecer profesionalmente.

ÍNDICE

Pág.

| | |
|---|-----------|
| Carátula | |
| Resumen | i |
| Dedicatoria | ii |
| Índice | iii |
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1: Planteamiento del problema | 4 |
| Identificación el problema | 4 |
| Definición del problema | 11 |
| Redacción del problema | 11 |
| Periodo de investigación | 12 |
| Ámbito de investigación | 12 |
| Población afectada | 13 |
| Evidencia del problema | 14 |
| Cadena de valor | 16 |
| Marco teórico del problema | 17 |
| Marco normativo e institucional | 21 |
| Marco de políticas públicas | 24 |
| Capítulo 2: Causas del Problema | 27 |
| 2.1. Modelo causal | 27 |
| 2.2. Causas identificadas | 29 |
| 2.2.1. Causa 1 | 29 |
| 2.2.2. Causa 2 | 37 |
| 2.2.3. Causa 3 | 43 |
| 2.3. Jerarquización de causas | 47 |
| Capítulo 3: Análisis de alternativas | 50 |
| 3.1. Alternativa 1 | 50 |
| 3.2. Alternativa 2 | 58 |
| 3.3. Alternativa 3 | 65 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 4: Propuesta innovadora | 70 |
| 4.1. Redacción de la propuesta innovadora | 70 |
| 4.2. Relación de la propuesta innovadora con el problema público de investigación | 78 |
| 4.3. Enfoque de innovación | 79 |
| 4.4. Marco Teórico del proyecto de innovación | 82 |
| 4.4.1. Enfoques | 84 |
| i) Enfoque de género | 85 |
| ii) Enfoque de Derechos Humanos | 85 |
| 4.5. Alcance de la propuesta | 86 |
| 4.6. Relación con la Ciencia Política | 91 |
| 4.7. Actores involucrados en la propuesta innovadora | 92 |
| | |
| Capítulo 5: Análisis de viabilidad de la propuesta | 99 |
| 5.1. Dificultades que se pueden presentar para llevar a cabo la propuesta innovadora | 98 |
| 5.1.1. A nivel organizacional | 99 |
| 5.1.2. A nivel financiero | 101 |
| 5.2.3. A nivel normativo | 102 |
| 5.2. Análisis de las dificultades identificadas | 104 |
| | |
| Conclusiones | 106 |
| Anexos | 108 |
| Bibliografía | 113 |

Introducción

El objetivo central de una política pública es proporcionar soluciones a problemas públicos. La identificación de un problema da pie a la búsqueda de una ventana de oportunidad para incorporarlo en la agenda de la gestión pública, para de esta manera insertar su análisis dentro de un proceso decisional que conlleva a la formulación de alternativas de solución a través del diseño e implementación de políticas públicas. Las mismas deben estar orientadas a generar valor público y satisfacer las necesidades en un determinado segmento de la sociedad. Los impactos y resultados obtenidos como producto final de este proceso, deben ser medidos cuali y cuantitativamente, lo que permitirá, el desarrollo de un juicio de valor que, de ser necesario, podrá ser utilizado para replantear la propuesta. Este tránsito se conoce como *“el ciclo de las políticas públicas”*.

Bajo este enfoque, el presente proyecto de innovación, en su primer capítulo, como planteamiento del problema presenta un diagnóstico cuantitativo de las condiciones en las que se encuentra el sistema penitenciario del Perú. El producto de este estudio está basado en los informes estadísticos elaborados por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), correspondientes a los años 2014, 2015, 2016 y 2017. Se evidencia que en su conjunto los establecimientos penitenciarios totalizan una sobrepoblación que bordea el cinco treinta por ciento, lo que constituye un problema público de grandes proporciones que demandan la urgente intervención del Estado peruano.

Tal situación motivó a que en 2014 las autoridades de turno consideren la necesidad de plantear alternativas de solución como respuesta a esta problemática.

La propuesta de mayor envergadura fue la Ley 30219 que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad y modifica diversos artículos del Decreto Legislativo 703, Ley de Extranjería. Publicada en diario “El Peruano”, el 8 de julio de 2014.

En cuanto a la estructura analítica y conceptual relacionada al ámbito de la gestión penitenciaria, en la primera parte del presente trabajo se aborda temáticas conexas tales como: definición teórica de políticas públicas, beneficio penitenciario, hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, entre otras.

La evidencia cuantitativa, fundamental en todo proceso decisional, está presentada de manera clara y pormenorizada. Así, se podrá apreciar la forma en la cual está conformada la población penitenciaria, detallada por nacionalidad, delito, composición etaria; además se expone los niveles de densidad poblacional existentes en los establecimientos penitenciarios del Perú.

De los datos estadísticos analizados se determina que la Ley 30219 resulta inviable debido a lo inaccesible de ciertos requisitos establecidos en su contenido, como el pago o la exoneración de la reparación civil, paso fundamental para iniciar la solicitud de este beneficio penitenciario. Sumado a la dificultad de cancelar u obtener la exoneración del pago de reparación civil, se ha determinado que la ausencia de un sistema de defensa pública eficiente y una asistencia consular parcializada dificultan la operatividad y eficiencia de la Ley 30219. En tal sentido, el problema de este proyecto de innovación se basa en las dificultades que se presentan en el acceso de los extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú a la Ley 30219, aspectos que se profundizarán en el segundo capítulo.

En el segundo capítulo, como se mencionó, se analizará a profundidad las causas fundamentales del problema central de investigación. La metodología que se utilizará es el análisis bibliográfico, la aplicación de entrevistas y análisis de resultados.

Para conceptualizar la reparación civil, acudiremos a las definiciones proporcionadas en las diferentes obras de la gestión jurídica, como son códigos procesales, manuales de procedimientos y toda la literatura relacionada con el tema penitenciario. La defensa pública será abordada desde el ámbito judicial, acudiendo a los preceptos proporcionados en los diferentes textos relacionados con el quehacer jurídico, el derecho a la defensa y los sistemas de asistencia judicial gratuita.

Las definiciones y alcances de la asistencia consular, están sustentados en las disposiciones consagradas en la Convención de la Haya sobre Relaciones Consulares, suscrita en 1963, así como en los tratados, pactos y convenios sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad, generados en el marco de la Organización de Naciones Unidas; y, en los conceptos disponibles en la literatura especializada en temas diplomáticos y consulares.

En el capítulo tres, sobre la base de un adecuado estudio de factibilidad, se plantea un proceso de innovación fundamentado en tres alternativas, las mismas que son

reforzadas con una convergencia de ideas propuestas por los actores entrevistados, tales como Cónsules, Jueces, Defensores Públicos y otros; lo cual será reforzado con la perspectiva comparadas de procesos similares aplicados en países cercanos como Brasil, Chile, Ecuador y no tan cercanos como España.

Habiéndose determinado que las causas que complican la obtención de beneficios penitenciarios para los extranjeros privados de libertad radican en dificultades tales como: la cancelación de la reparación civil, la obtención de una adecuada defensa pública y una distante asistencia consular y humanitaria, en el capítulo cuatro, correspondiente a propuesta innovadora, se plantea la formulación de alternativas que, en el caso de la reparación civil, comprueben una intención de pago por parte del extranjero privado de libertad. En cuanto a la defensa pública, se podría ampliar y reforzar este beneficio a través de la vinculación de estudiantes de las facultades de Derecho de las universidades públicas, quienes podrían proporcionar asesoría legal gratuita a los internos de bajos recursos. La limitada asistencia consular y humanitaria, se puede suplir con los servicios que brinda la Defensoría del Pueblo a través de una ampliación de su “Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios”.

En el capítulo cinco, se realiza el análisis de la viabilidad de la propuesta, desde los aspectos organizacional y financiero. Sobre la base de una ponderación numérica se otorga determinado puntaje a una serie de variables cuyo resultado final establece el grado de dificultad y el componente del proyecto que podría verse afectado. Seguidamente se presentan las alternativas de remediación para hacer frente a las dificultades identificadas.

Finalmente, se exponen las dificultades que podrían presentarse en la implementación de las alternativas de innovación. De igual manera, se propone soluciones que resuelvan estas limitaciones y tornen viables las propuestas de innovación planteadas.

Como colofón, se dejan expresadas las conclusiones, hallazgos e iniciativas que constituyen el proyecto de innovación.

CAPÍTULO 1

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Identificación del problema

Cuando existe el cometimiento de un hecho delictivo, corresponde a la autoridad judicial competente su juzgamiento y posterior sentencia. Subyacente a la pena impuesta, la normativa jurídica peruana contempla la posibilidad del beneficio penitenciario, el cual debe ser valorado en la instancia correspondiente y concedido o denegado de acuerdo a los méritos que lo sustenten. Lamentablemente, al no alcanzar los beneficios penitenciarios el nivel de derecho fundamental, su consentimiento depende, en gran medida, del criterio de conciencia de los jueces, es así que, para la población penitenciaria en general y para la extranjera en particular, el camino de acceso a ellos resulta por demás tortuoso y en muchas ocasiones las aspiraciones de libertad terminan donde empezaron.

Muestra de lo mencionado son los resultados deficientes obtenidos frente a los objetivos planteados por la Ley 30219, que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú.

Las mayores dificultades que se evidencian en el momento de solicitar el beneficio que esta ley otorga, tienen que ver con la excesiva pena impuesta y el pago de la reparación civil. Cabe resaltar que para acceder a este beneficio, la sentencia no puede ser mayor a siete años y el extranjero que la solicita debe haber cancelado o haber obtenido la exoneración del pago de reparación civil.

Otros factores que limitan la aplicación del beneficio especial de salida son las dificultades que las representaciones consulares presentan para comunicarse con sus connacionales en los establecimientos penitenciarios, problema que se agudiza cuando los extranjeros cumplen sus sentencias fuera de Lima.

Debido a que, en su gran mayoría, los extranjeros privados de libertad no cuentan con recursos que les permitan solventar los honorarios de un abogado, deben solicitar asistencia legal gratuita a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, organismo adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Al momento existen alrededor de 900 abogados de oficio a nivel nacional, cifra casi

insignificante frente a los 102.473 internos que actualmente alberga el sistema penitenciario nacional, lo que convierte el derecho a la defensa pública en un privilegio reservado para muy pocos.

El impacto negativo de la casuística que hemos mencionado podría atenuarse con la efectiva aplicación de la Ley 30219, toda vez que el Estado peruano se liberaría de la responsabilidad pecuniaria, frente a lo que representa destinar fondos del erario nacional para mitigar, en parte, las necesidades básicas de las personas privadas de libertad, y podría reorientar aquellos recursos a mejorar las condiciones de vida de los internos nacionales, mediante el mejoramiento de condiciones de habitabilidad, creación de programas de reinserción social y afianzando los procesos de defensa pública y acceso a la justicia.

a) Sistema carcelario en el Perú

El sistema carcelario en el Perú atraviesa serias dificultades, que con el tiempo se han ido agravando e incrementando. La gestión pública inadecuada ha ocasionado niveles alarmantes de violencia dentro de las cárceles, elevado consumo y tráfico de drogas, organización de bandas delictivas, sumado a la falta de atención médica, condiciones de vivienda infrahumanas, programas de rehabilitación y reinserción social casi ausentes, todo esto asociado a un sistema de administración de justicia viciado y corrupto, lo que ha ocasionado altos porcentajes de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria.

El hacinamiento carcelario es el caldo de cultivo para un sinnúmero de problemas conexos que se viven a diario al interior de los establecimientos penitenciarios, que afectan la integridad, tanto de los equipos de seguridad, como de los internos y eventualmente de la población civil como familiares de los internos, voluntarios, misioneros o miembros del sistema judicial.

La sobrepoblación carcelaria, según información publicada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el Boletín I-2016 del Consejo Nacional de Política Criminal, PONAPOC, obedece a cuatro factores fundamentales:

1. **“El uso excesivo de la prisión preventiva:** para marzo del 2016, un total de 38.696 internos a nivel nacional se encontraban esperando sentencia (representando casi el 50% del total de los internos)” (INPE, 2016).
2. **“El endurecimiento de las sentencias:** que aumenta el número de internos con penas de alta duración. Como resultado de esto, se registró un incremento del 67% de internos sentenciados a las penas más drásticas en los últimos 4 años. Por otro lado, el mayor porcentaje de internos es sentenciado a penas efectivas: de cada 10 sentenciados en el país, 8 son sentenciados a prisión efectiva y sólo 2 a sentencias para servicios a la comunidad o programas de tratamiento” (CONACOP, 2016).
3. **“La reducción de los beneficios de semilibertad y libertad condicional:** A partir del año 2012 se viene registrando una reducción progresiva de internos liberados mediante beneficio penitenciarios. Los cambios normativos han generado que si para junio del 2013 el 16% de los internos en el Perú tenía impedimentos legales para obtener un beneficio penitenciario, entre junio y agosto de 2016 se publicaron 4 leyes (Leyes N° 30054, 30068, 30076 y 30077) que determinaron que el 73% de los internos no pueda acceder a algún beneficio penitenciario” (CONACOP, 2016).
4. “El creciente número de internos en el país contrasta con la limitada capacidad de albergue de los penales, los mismos que crece a un ritmo mucho menor (CONACOP, 2016)”.

Pese a contar con un nutrido sustento legal orientado a proporcionar beneficios extramuros para personas privadas de libertad, los objetivos para los cuales estos fueron pensados no han sido cumplidos, debido fundamentalmente a fallas en la fase de implementación de políticas públicas diseñadas para estos fines.

Frente a esta coyuntura y con el propósito de atenuar el problema de sobrepoblación carcelaria, se han diseñado e implementado mecanismos jurídicos y de cooperación internacional que permitan reducir la permanencia en prisión de personas privadas de libertad, así como a mejorar sus condiciones de detención.

La transferencia de ciudadanos de otro país que cumplen pena privativa de libertad en Perú es un acto de cooperación judicial internacional, que tiene como fin facilitar la

rehabilitación mediante su traslado a su medio social de origen, para que allí cumpla el resto de su condena. Este mecanismo garantiza los derechos de las personas privadas de libertad, pues brinda condiciones favorables de reinserción y permite conllevar la sentencia en un ambiente familiar.

En materia de cooperación jurídica internacional, Perú es suscriptor de una serie de acuerdos, convenios y tratados para la transferencia de extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el sistema penitenciario peruano. De acuerdo a la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Perú ha celebrado acuerdos bilaterales de transferencia de privados de libertad con veintiún países, en el que se destacan los siguientes:

- **España:** Tratado entre la República del Perú y el Reino de España sobre Transferencia de Personas Sentenciadas a Penas Privativas de Libertad y Medidas de Seguridad Privativas de Libertad, así como de Menores Bajo Tratamiento Especial, suscrito en 1986.
- **México:** Convenio sobre Ejecución de Sentencias Penales entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en 2002.
- **Colombia:** Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Colombia modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911, suscrito el 22 de octubre de 2004.
- **Colombia:** Acuerdo entre el Perú y Colombia sobre el "Término de la Distancia" contemplado en el Convenio Bolivariano sobre Extradición de 1911, suscrito el 24 de febrero de 1998.
- **Ecuador:** Convenio Sobre Transferencia de Personas Condenadas entre la República del Ecuador y la República del Perú, suscrito el 11 de agosto de 1999. En vigor desde el 5 de mayo del 2000.
- **Bolivia:** Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Bolivia sobre Transferencia de Personas Condenadas y Menores bajo Tratamiento Especial, suscrito en 1996.

En este contexto y con el fin de contribuir a la descongestión del sistema carcelario, en julio de 2014, vía Congreso de la República, se aprobó la Ley 30219 que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad dentro del sistema penitenciario del Perú. En su artículo 1 dispone “La creación del beneficio especial de salida del país para internos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad por condenas menores a siete años en cualquier establecimiento del territorio nacional, con el propósito de facilitar el proceso de reinserción social en su país de origen” (Ley 30219, 2014).

Esta Ley establece tres requisitos básicos: que la sentencia no sea mayor a siete años, haber cumplido la tercera parte de la condena y haber cancelado o estar exonerado del pago de reparación civil.

La exoneración de la reparación civil debe ser otorgada por un juez, sin embargo, la mayoría de magistrados niegan este recurso, por lo que la Ley se convierte en inejecutable; lo que además, en términos económicos significa que el Estado debe subvencionar una cantidad superior a la establecida como reparación civil, lo que redundaría en perjuicio para el mismo Estado. En tal sentido, resulta urgente analizar y revisar la implementación de la Ley 30219, a fin de que una mayor cantidad de extranjeros se beneficien de ella, medida que atenuará el problema de hacinamiento carcelario.

En cuanto a los montos establecidos para la imposición de la reparación civil, no existe una fórmula que permita conocer los fundamentos para su cálculo. “La carencia de motivación para las sentencias, en el extremo de la reparación civil, afecta también el derecho de defensa que asiste a todo procesado, pues si no se conoce los presupuestos sobre los que ha razonado el juzgador, lo que conlleva al desconocimiento de los conceptos incorporados en el monto que le están obligando a pagar, menos se puede realizar cuestionamiento alguno, realidad que coloca en situación de indefensión al procesado” (Bringas, 2009).

Cuando los internos extranjeros solicitan ante el Poder Judicial la condonación del pago de la reparación civil, los jueces se abstienen de concederla, pues consideran que el Estado ha sido perjudicado, ya que de acuerdo al Código de Procedimiento Penal, el TID es un Delito contra la Salud Pública. Esta es la razón fundamental que motiva la renuencia a conceder la exoneración del pago.

Otro de los requisitos establecido por la Ley 30219, en el literal b) del artículo 2, es que esta ley aplica solo a aquellos internos sentenciados por primera vez y cuya pena impuesta no exceda los siete años. Esta exigencia reduce aún más el universo de beneficiarios, debido a que una vez emitida la norma, muchos jueces empezaron a imponer sentencias superiores a los siete años reduciendo significativamente el número de internos favorecidos, lo cual tiene su asidero legal en la promulgación, el 29 de octubre de 2016, del Decreto Legislativo No. 1244 que “fortalece la Lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas”, cuyo fin central es el endurecimiento de las penas.

Una dificultad adicional por la que atraviesa la población penitenciaria extranjera es la limitada asistencia legal. Al ser el Perú un medio distinto al de su origen, el acceso a la defensa a través de un abogado contratado es casi nulo para los procesados extranjeros debido a que no cuentan con los recursos suficientes para cubrir sus honorarios. Frente a esta contingencia existe la instancia de defensa pública penal que ofrece el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de su Dirección de Defensa Penal, la cual es la “encargada de proporcionar defensa gratuita a personas de escasos recursos a quienes se les ha iniciado investigaciones o se encuentran involucrados en un proceso penal, a pedido del interesado o a solicitud de las autoridades judiciales, fiscales o policiales. Asimismo, el referido organismo de defensa pública debería brindar asistencia legal a personas privadas de libertad en calidad de condenados gestionando beneficios penitenciarios, cumplimiento de sentencias, rehabilitaciones, derechos de gracia entre otros servicios” (MINJUS, 2018). Lamentablemente debido al reducido número de abogados de oficio o defensores públicos el número de beneficiarios de este derecho es mínimo.

Según el Informe de Evaluación por Desempeño de Defensores Públicos, difundido por la Universidad ESAN, al 2013 el Ministerio de Justicia contaba con 1202 defensores públicos distribuidos en los 24 departamentos del país. De este total, 825, es decir el 68.6% corresponde a Defensores Penales. Los datos registrados en el mencionado informe reflejan que en el departamento de Lima se encuentra la mayor presencia de Defensores Penales, un total de 181, seguido por Ancash que tiene 20, la Provincia Constitucional de Callao, que es donde jurisdiccionalmente se juzgan mayormente los casos de extranjeros, debido a que en su gran mayoría son capturados en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, cuenta tan solo 19 Defensores Penales. En caso contrario, los departamentos con menor presencia de defensa pública son: Huancavelica con 6, Madre de Dios con 7 y Tumbes con 8.

Como se puede apreciar, estas cifras están muy por debajo de los 38,696 internos que conforman la población penitenciaria hasta 2016, lo que redundaría en un deficiente acceso a la defensa pública (ESAN, 2013).

El factor geográfico también juega un papel adverso en las aspiraciones de los internos que optan por apostarle al beneficio de la Ley 30219, pues, como parte de los requisitos obligatorios constan:

- Certificado consular que acredite arraigo domiciliario en su país de origen.
- Documento cierto que acredite que cuenta con los recursos económicos suficientes para retornar a su país de origen (El Poder Judicial determinará la certeza del documento sustentario).

Los dos requisitos mencionados deben ser solicitados por el ciudadano extranjero a su respectivo consulado, el cual está en la obligación de elaborarlos y hacer la entrega física de los mismos, ya sea en forma personal o a través de su abogado defensor. Este nivel es difícil de superar, pues existe un número importante de extranjeros que cumplen sentencia en establecimientos penitenciarios fuera del Departamento de Lima, esto en estricto apego al principio de “La Competencia por el Territorio”, establecido en el artículo I del Código Procesal Penal, que determina la competencia jurídica por razones territoriales en el siguiente orden:

1. “Por el lugar donde se cometió el hecho delictivo o se realizó el último acto en caso de tentativa, o cesó la continuidad o la permanencia del delito”.
2. “Por el lugar donde se produjeron los efectos del delito”.
3. “Por el lugar donde se descubrieron las pruebas materiales del delito”.
4. “Por el lugar donde fue detenido el imputado”.
5. “Por el lugar donde domicilia el imputado”.

Al tenor de lo anotado, los extranjeros deben ser juzgados, sentenciados e internados en los establecimientos penitenciarios dentro de la jurisdicción geográfica donde se cometió el hecho delictivo.

Entre los principales penales ubicados en zona de frontera que albergan a extranjeros, tenemos: Tumbes, Río Amazonas, Iquitos, Anexo Iquitos, Pucallpa, Madre de Dios, Juliaca, Puerto Maldonado, Tacna.

Al ser el Perú un territorio importantemente extenso, la comunicación entre internos extranjeros reclusos en provincias y su representantes consulares es muy difícil, ya que el desplazamiento hacia puntos alejados de Lima presenta serias dificultades para los cónsules, debido principalmente a que su ámbito de gestión política, diplomática y consular está circunscrita a la Región Lima, salvo contados casos, en los que países extranjeros cuentan con Consulados Honorarios en ciudades cuya colonia extranjera así lo amerita.

1.2 Definición del problema

1.2.1 Redacción del problema

La problemática de los extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en Perú es multicausal. Una de las principales dificultades viene dada por su falta de solvencia económica para cancelar la multa de reparación civil, requisito imprescindible al momento de solicitar algún beneficio penitenciario. Otro aspecto de no menos trascendencia, es la ausencia de un sistema de acceso a la justicia que garantice el derecho a la defensa del condenado extranjero. Finalmente, por causa de la sobrepoblación carcelaria, un significativo número de extranjeros cumple sentencias en penales alejados de la capital, lo que constituye un fuerte limitante para que puedan recibir asistencia consular y humanitaria de parte de sus representaciones diplomáticas.

Frente al problema de sobrepoblación penitenciaria en el Perú, el Instituto Nacional Penitenciario, que es el organismo responsable de dirigir y controlar técnica y administrativamente el sistema penitenciario nacional, viene realizando ingentes esfuerzos a fin de atenuar su impacto negativo en la sociedad. En tal virtud, en coordinación con las instituciones encargadas de administrar justicia en el país, en 2014 realizó el proceso de agendación, diseño e implementación de la Ley 30219, que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú. Lamentablemente, frente a la obligatoriedad de cancelar o estar exonerado del pago de reparación civil, que es uno de los principales requisitos que esta ley establece, sus resultados no han sido los esperados, principalmente debido a que los extranjeros sentenciados en el Perú son juzgados por tráfico ilícito de drogas en la modalidad de transporte o *burriers*. En sí, estos individuos constituyen el último eslabón de las organizaciones criminales internacionales, las

mismas que captan a personas con altos grados de vulnerabilidad para que trafiquen con drogas, lo que se refleja en su incapacidad de pago de los montos impuestos como reparación civil.

Junto a ello, la ausencia de un sistema de defensa pública que efectivice los objetivos de la Ley 30219, aleja aún más las aspiraciones de retorno al país de origen de los internos extranjeros condenados en el Perú y los objetivos de mitigación de la sobrepoblación carcelaria se desvanecen en los tribunales nacionales.

En el ámbito de la asistencia consular, que debe ser brindada por los representantes diplomáticos a sus connacionales, se han identificado ciertas dificultades asociadas al aspecto geográfico, pues algunos de los extranjeros juzgados en el Perú cumplen sus sentencias en establecimientos penitenciarios alejados de la capital, lo que dificulta que los cónsules puedan desplazarse hasta esos lugares para conocer de la situación jurídica o brindarles algún tipo de asistencia.

1.2.2 Periodo de investigación

La presente investigación se desarrolla a partir de 2014, año en el cual se promulgó y entró en vigencia la Ley 30219, hasta el 2017, debido a que durante este periodo la ley ha sido aplicada en menos de 100 casos.

1.2.3 Ámbito de investigación

El presente proyecto de innovación tendrá como ámbito de investigación, por un lado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, organismo que, a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia y el Instituto Nacional Penitenciario, estará encargado de articular las gestiones que reforzarán el sistema de defensa pública e implementará los proyectos de emprendimiento para la generación de ingresos económicos para los internos extranjeros.

Por otro lado, se cuenta con la participación de la Defensoría del Pueblo, organismo que a través del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, mantiene una importante presencia en los establecimientos carcelarios, proporcionando asistencia

humanitaria y monitoreando permanentemente el cumplimiento de condiciones mínimas de bienestar para los detenidos.

1.2.4 Población afectada

El sistema penitenciario del Perú atraviesa un hacinamiento del 132%. El incremento de la población penal constituye un grave problema para el sistema penitenciario, debido a la ausencia de previsión de ciertos requerimientos básicos tales como: recursos humanos, logísticos, económicos, infraestructura, servicios sanitarios y otras necesidades para la atención de este grupo vulnerable, lo cual constituye un problema y para una gestión pública adecuada frente al tratamiento de la población penitenciaria.

Del total de la población penitenciaria, el 2% corresponde a extranjeros de entre 20 y 44 años. Para mitigar este problema, en 2014 se promulgó la Ley 30219 que otorga el beneficio especial salida para condenados extranjeros. No obstante, de la buena intención de la ley, sus requisitos no son fáciles de cumplir, siendo la exoneración o el pago de la reparación civil el mayor obstáculo a superar, por lo que la ley debe ser reformulada a fin de que proporcione el beneficio esperado y su impacto redunde en el aminoramiento del hacinamiento carcelario.

El 97% de extranjeros están condenados por Tráfico Ilícito de Drogas, TID, en la modalidad de correos humanos (*burriers*). En su gran mayoría son captados por organizaciones delictivas transnacionales, se trata de un segmento de la sociedad conformado por personas de bajos ingresos económicos. Lo que hace imposible que puedan contar con recursos suficientes para cancelar la reparación civil.

En cuanto a la población carcelaria desagregada por sexo, a través de la entrevista aplicada a la funcionaria del Departamento de Traslados Internacionales del INPE, se conoce que, al 30 de octubre de 2017, existen 249 internas extranjeras. La situación se vuelve mucho más compleja al tratarse de personas privadas de libertad del sexo femenino, muchas de las cuales son madres y al no tener opciones para delegar el cuidado de sus hijos se ven obligadas a mantenerlos en los establecimientos penitenciarios hasta que tengan tres años de edad, luego de lo cual son ubicados en albergues, centros de acogida o Centros de Atención Residencial, tal como lo contempla el artículo 12 del título II, correspondiente a los Deberes y Derechos de las

personas Privadas de Libertad del Reglamento del Código de Ejecución Penal (Entrevista No. 7).

1.2.5 Evidencia del problema

Los resultados obtenidos, producto de la aplicación de la Ley 30219, no han sido los esperados, tal es así que durante el 2014, año de su implementación no se benefició a ningún condenado extranjero, en el año 2015, de un universo de 1832 internos extranjeros, apenas se benefició a 53, mientras que en 2016 fueron 102 y en 2017 fueron 156 los beneficiados, lo que da un total de apenas 311 casos atendidos favorablemente en aproximadamente cinco años de la entrada en vigencia de esta Ley (Entrevista No.1).

Lo mencionado da cuenta que de aproximadamente 1800 posibles beneficiarios del beneficio especial penitenciario, apenas el 16,9% fue favorecido versus un 83,1% que no fue atendido favorablemente.

En cuanto a la población extranjera desagregada por años de sentencia, durante el periodo de la presente investigación tenemos que “en 2014 el 3% del total de la población penitenciaria, equivalente a 1832 internos, estaba conformada por ciudadanos de distintas nacionalidades, divididos en 1,544 varones y 288 mujeres. Aproximadamente un 90% fueron detenidos por la comisión del delito de tráfico ilícito de drogas y, en general, se ubican dentro del tipo básico de transporte cargamento ilícito que proviene de organizaciones criminales internacionales” (INPE, 2014).

En 2014, se detuvo a 264 extranjeros, el delito de tráfico ilícito de drogas es el principal motivo para su juzgamiento, 6.2% del tipo TID agravado, con la aplicación del artículo 297, Código Penal Peruano¹, el 1.8% por el delito de microcomercialización o

¹“La pena será privativa de libertad no menor de quince años; de ciento ochenta a trescientos sesenticinco días multa e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 4, 5 y 8, cuando:

1. El hecho es cometido por dos o más personas o el agente integra una organización destinada al tráfico de drogas.
2. El agente es funcionario o servidor público, encargado de la prevención o investigación de cualquier delito, o tiene el deber de aplicar penas o de vigilar su ejecución.
4. El agente es médico, farmacéutico, químico, odontólogo o ejerce profesión sanitaria.
5. El hecho es cometido en el interior o en inmediaciones de un establecimiento de enseñanza, centro asistencial, de salud, recinto deportivo, lugar de detención o reclusión.
6. El agente se vale para la comisión del delito de persona inimputable” (Código Penal del Perú, Artículo 297).

microproducción de drogas y 3.5% del delito de promoción o favorecimiento al TID, con la aplicación del artículo 298, Código Penal². Las organizaciones criminales transnacionales utilizan a extranjeros como transportadores de la carga ilícita, comúnmente denominados “*burriers*”, (INPE, 2014).³

En 2015 se detuvo a 195 extranjeros, el 5.6% por “TID agravado (Artículo 297, Código Penal), el 1.7% por el delito de microcomercialización o microproducción de drogas y 3.2% del delito de promoción o favorecimiento al TID” (Artículo 298°, Código Penal), (INPE, 2015).⁴

En 2016 fueron 285 los extranjeros detenidos, 5.7% por “TID agravado (Artículo 297, Código Penal), el 2.0% por microcomercialización o microproducción de drogas y 4.5 por promoción o favorecimiento al TID” (Artículo 298, Código Penal), (INPE, 2016).⁵

En 2017, fueron detenidos 204 extranjeros, 4.9% por “TID agravado (Artículo 297, Código Penal), 2.2% “por el delito de microcomercialización o microproducción de drogas y 4.9% por el delito de promoción o favorecimiento al TID” (Artículo 298 Código Penal)” (INPE, 2017).⁶

Como se puede apreciar, a partir de 2014, las penas impuestas a extranjeros que intentaron traficar con drogas han ido en secuencia progresiva, pues son mayoría los sentenciados con el artículo 297, que a los que se les aplicó el artículo 298.

De acuerdo al número de años que corresponde a cada artículo y en concordancia a los condicionamientos de la Ley 30219, solo aplicarían aquellos a los que se le sentenció con el artículo 298, que impone penas no mayores de tres ni menores de siete años.

². “Microcomercialización o microproducción.- La pena será privativa de libertad no menor de tres ni mayor de siete años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días-multa cuando:

1. La cantidad de droga fabricada, extractada, preparada, comercializada o poseída por el agente no sobrepase los cincuenta gramos de pasta básica de cocaína y derivados ilícitos, veinticinco gramos de clorhidrato de cocaína, cinco gramos de látex de opio o un gramo de sus derivados, cien gramos de marihuana o diez gramos de sus derivados o dos gramos de éxtasis, conteniendo Metilendioxianfetamina - MDA, Metanfetamina o sustancias análogas” (Código Penal del Perú, Artículo 298).

³ “Informe Estadístico Penitenciario 2014”.

⁴ “Informe Estadístico Penitenciario 2015”.

⁵ “Informe Estadístico Penitenciario 2016”.

⁶ “Informe Estadístico Penitenciario 2017”.

En cuanto a la distribución geográfica de la población penitenciaria extranjera dividida por departamentos tenemos que, de los 1774 internos se encuentran en Tumbes 70, Piura 26, Lambayeque 8, La Libertad 11; Cajamarca 8, Ancash 7, Ica 21, Arequipa 34, Moquegua 3, Tacna 65, Junín 11, Ayacucho 8, Huánuco 8, Ucayali 19, Cusco 44, Madre de Dios 12, San Martín 4, Loreto 44, Amazonas 1 y Puno 28, lo que da un total de 422 extranjeros reclusos en penales fuera de Lima, con la subsecuente limitación de recibir visitas o asistencia de sus respectivos representantes consulares. Esto dificulta la entrega de certificados y garantías establecidos por la Ley 30219 al momento de que los internos extranjeros deciden solicitarla (INPE, 2017).

1.2.6 Cadena de Valor

El análisis de la política y gestión pública asociado al estudio de los sistemas y beneficios penitenciarios, al igual que toda aproximación científica que tenga como objetivo central al ser humano, su comportamiento, generalidades y particularidades, así como la satisfacción de sus necesidades básicas y la garantía de sus derechos fundamentales, guarda estrecha relación con la ciencia política.

La (re)formulación de políticas públicas se debe considerar como un componente imprescindible en el desarrollo político, social y económico de una nación. La consolidación de los sistemas democráticos, en el estricto sentido etimológico del vocablo, debe reflejarse a través de una eficaz y eficiente gestión pública, que beneficie tanto a los gobiernos como a los gobernados. La materialización de la democracia en la gestión de beneficios penitenciarios depende, en gran medida, de la capacidad de los gestores estatales en implementar medidas políticas que beneficien a los ciudadanos y garanticen la vigencia de sus plenos derechos.

Para entender el problema penitenciario en su real magnitud, resulta necesario recurrir a los modelos teóricos que nos brinda la ciencia política. A efectos de robustecer el ciclo natural de las políticas públicas, es decir su agendación, su diseño, su implementación y su evaluación, el hacedor de políticas o *policy maker* debe contar con un bagaje conceptual que le permita descifrar los códigos implícitos en las variables o componentes que forman parte de un problema público digno de solución, entendido este como la limitación que restringe el desarrollo pleno de la vida humana, en tal sentido, la fuente de la cual se han de extraer esos preceptos es la ciencia política.

Invocando nuevamente a la concepción paradigmática de las políticas públicas y su intervención en la solución de un problema público fundamentado en la insatisfacción de la sociedad o un segmento de ella, encontramos, en el problema del sistema penitenciario peruano y en la interpretación de sus impactos, el concurso de la ciencia política con un elevado nivel de compromiso. El producto final de la política pública es el resultado de la articulación coherente y cohesionada de los recursos que proporciona la ciencia política. La implementación de políticas públicas como parte de la gestión pública son coyunturas que conectan al Estado con la sociedad, la habilidad para equilibrar esas fuerzas deviene del dominio de los fundamentos teóricos de la ciencia política.

1.3 Marco teórico del problema

En cuanto a la significancia de política pública, es conveniente referir que existen cuantas definciones como propósitos esta tenga; así, Carmen Ruiz Viñals (2004), afirma que “las poliíticas públicas surgen para dar respuesta a los conflictos sociales que se generan en el seno de las formaciones sociales. En este contexto, las políticas públicas constituyen los espacios de gestión y de solución de aquellos conflictos que no pueden solventarse dentro del ámbito privado u otras esferas sociales públicas, ante lo cual surge un entramado formado por la institucionalidad pública desde el nivel de “la regulación estatal y desde la intervención directa en la vida social”, en el que toman parte un sinnumero de actores sociales interesados o afectados por las políticas públicas. (Ruiz, 2004)

En el presente proyecto de innovación, consideraremos las aproximaciones conceptuales sobre política pública proporcionadas por Edgar Ortega Quiñonez, por brindarnos una conexión más coherente con los objetivos planteados.

Desde una perspectiva, más bien de aplicación, Ortega (2015) define a las políticas públicas como “la actividad que se materializa en la administración de los asuntos públicos y trasciende el ejercicio esporádico de redactar planes, leyes o decretos legislativos. Desde este punto de vista, la política pública se debe entender como un propósito de un largo aliento con horizontes de corto, mediano y largo plazo con una visión de Estado que supone un flujo permanente de decisiones y acciones en procura del bien común, donde teoría y práctica se conjugan dentro de un proceso orientado a alcanzar el bien común”

La implementación de la política viene dada a través de la gestión pública, que a su vez “el núcleo de las capacidades de gobierno y éstas son objeto de creación, es decir, son producto de las habilidades, el conocimiento y las pericias para conseguir los resultados favorables que demanda la sapiencia técnica y tecnológica para ser aplicada en el universo de las instituciones. Así, la orientación de la gestión pública es un asunto de valores negociados y de recursos utilizados para dar curso efectivo a las políticas públicas en cuanto a expresión institucional de los gobiernos y las administraciones públicas” (Uvalle, 2002).

La aproximación teórica que nos permitirá dimensionar los alcances de la política penitenciaria y sus impactos en los niveles de hacinamiento en el Perú es amplia y suficientemente argumentada. Tomaremos en cuenta los preceptos acerca de sobrepoblación carcelaria presentados por Carranza (2001), quien la conceptualiza como “el exceso de personas privadas de libertad por sobre la capacidad de alojamiento oficialmente prevista”. Según este autor, la sobrepoblación penitenciaria puede ser cuantificada por medio de la densidad carcelaria por cien plazas “el número de personas privadas de libertad, dividido por el número de plazas previstas, por cien”. Esta medición se puede lograr tomando en cuenta la totalidad de establecimientos penitenciarios y así se obtiene el promedio de la densidad carcelaria de todo el sistema.

Este mismo autor, en el libro *Corcel y Justicia Penal en América Latina y El Caribe*, hace una diferenciación entre **densidad penitenciaria**, que define como “la relación numérica existente entre la capacidad de una prisión o de un sistema penitenciario y el número de personas alojadas en él”⁷; y **sobrepoblación penitenciaria**, que de acuerdo al citado autor es la “situación en que la densidad penitenciaria es mayor que 100, debido a que hay más personas albergadas en un establecimiento penitenciario que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema”; y añade dos términos más, **sobrepoblación crítica**: “Situación en que la densidad penitenciaria es igual a 120 o más, y el vocablo *hacinamiento* como sinónimo de sobrepoblación” (Carranza, 2009).

La política pública penitenciaria que deviene jerárquicamente de la política pública, de acuerdo a las definiciones conceptuales establecidas por el INPE se refiere a “la perspectiva institucional que orienta y dinamiza el modelo de intervención que

⁷La fórmula utilizada para el cálculo de la densidad penitenciaria es: Número de personas alojadas/número de cupos disponibles x 100.

caracteriza a la política nacional, y que impacta en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación en todas sus esferas y niveles de acción planificada, que intenta promover los aspectos más dignificantes de la persona; entre ellos, la creatividad, la trascendencia, el autoestima y la autonomía. De este modo, se resalta un continuo empeño en el camino de la libertad y de la liberación de las fuerzas del ser humano como motor de la actualización de sus potencialidades a partir de la confianza y el respeto mutuos” (INPE, 2016).

“La Política Nacional Penitenciaria visibiliza y genera una línea de atención diferenciada para aquellos grupos de personas que están inmersas en el sistema penitenciario, y que tienen requerimientos especiales, tales como inimputables, toxicómanos dependientes, extranjeros, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad; con el propósito de fomentar condiciones y tratamiento igualitario para todos” (INPE, 2016).

En cuanto a beneficios penitenciarios, el “Manual de Beneficios Penitenciarios y de Lineamientos del Modelo Procesal Acusatorio”, publicado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (2012) los define como: aquellos “beneficios que posibilitan el cumplimiento de una parte de la condena en libertad, y constituyen una expresión avanzada en la progresión del tratamiento penitenciario. Es el caso de la Semilibertad y la Liberación Condicional, que también se denominan beneficios «extramuros», por cuanto permiten la libertad del beneficiado. Su concesión es potestad de la autoridad judicial. En este grupo de beneficios penitenciarios se incluye la redención de pena por trabajo o educación, pues también permite una libertad anticipada”.

“El Protocolo 05 del Plan de Control de Beneficios Penitenciarios”, de Semi-Libertad y Libertad Condicional, emitido por la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial, OCMA, publicado en el 2010 conceptualiza a los beneficios penitenciarios como “mecanismos jurídicos, mediante los cuales un recluso puede acceder a la reducción de la pena, la variación de la misma, suprimir la reclusión efectiva o lograr la comparecencia, en virtud de los principios de reeducación y reinserción social que inspiran la aplicación de la pena” (OCMA, 2010).

Para la concesión de libertad condicional y semilibertad, es necesaria la valoración judicial que toma en consideración si el interno se encuentra apto para ser reincorporado a la sociedad; que se cumplan los presupuestos establecidos en la normativa legal; y, que a su vez garanticen la reinserción social del sentenciado.

Según el Instituto Nacional Penitenciario (INPE, 2017), “los beneficios penitenciarios son estímulos que se otorgan a los internos siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el Código de Ejecución Penal, su Reglamento y demás normas complementarias. Su otorgamiento está condicionado a la progresión en su tratamiento y a su conducta dentro del Establecimiento Penitenciario”.

En el artículo 42 dentro del capítulo cuarto, Beneficios Penitenciarios del Código de Ejecución Penal, se menciona que los Beneficios penitenciarios, entre otros, “son los siguientes: permiso de salida, redención de la pena por trabajo y la educación, semilibertad, libertad condicional”. En esta misma línea, el Decreto No. 1296, de 21 de diciembre de 2016, estipula que “el beneficio penitenciario de semi-libertad permite que el interno con primera condena efectiva egrese del establecimiento penitenciario para efectos de trabajar o estudiar, siempre y cuando”:

1. “Cumpla la tercera parte de la pena”.
2. “No tenga proceso pendiente con mandato de detención”.
3. “Se encuentre ubicado en la etapa de mínima o mediana seguridad del régimen cerrado ordinario”.
4. “Cumpla con pagar los días multa fijados en la sentencia”.
5. “Cumpla con pagar total o parcialmente la reparación civil fijada en la sentencia atendiendo al criterio del juez basado en la capacidad de cumplimiento de pago que tiene el interno. En ningún caso el monto parcial debe ser menor al 10% del monto total. Ante la existencia de un monto pendiente de pago, el interno garantizará su cumplimiento mediante procedimiento legal aprobado por el juez”.

Por su parte, González-Plenzuela (2006), define el beneficio penitenciario como “toda medida que permita la reducción de la duración de la condena impuesta en sentencia firme o la del tiempo efectivo de internamiento en un centro de reclusión o establecimiento penitenciario. Constituyen, por lo tanto, beneficios penitenciarios el adelantamiento de la libertad condicional y el indulto particular”.

De las definiciones presentadas sobre beneficio penitenciario, podemos inferir que todas giran en torno a un centro común, que es reducir el tiempo de permanencia de

un sentenciado en un establecimiento penitenciario. En tal sentido, el presente trabajo de innovación desarrolla argumentos sobre la base de los conceptos brindados por el Instituto Nacional Penitenciario.

1.4 Marco normativo e institucional

1.4.1 Marco normativo

- **Constitución Política del Perú:** Su mandato radica en los compromisos consagrados en su artículo primero, “De la Sociedad y el Estado” cuyo fin es defender a la persona humana y garantizar el respeto a su dignidad.
- **Código Procesal Penal:** “Su propósito es encontrar un equilibrio entre garantías y eficiencia: garantías de respeto de los derechos de los imputados y eficiencia para que haya una respuesta a la víctima y a la sociedad y que no haya impunidad”.
- **Código Procesal Penal, Decreto Legislativo No. 957, referido a la cooperación judicial internacional:** “Garantiza el cumplimiento de los tratados internacionales, sus normas regirán el trámite de cooperación judicial internacional. Sin perjuicio de ello, las normas de derecho interno, y en especial este Código, servirán para interpretarlas y se aplicarán en todo lo que no disponga en especial el Tratado”.
- **Código de Ejecución Penal, Decreto Legislativo No. 654, Títulos Preliminares, artículo VII, “sobre la transferencia de personas extranjeras condenadas por jueces peruanos”:** “Este Código diseña un nuevo Sistema Penitenciario que, teniendo como premisa el reconocimiento jurídico y el respeto a la persona del interno, persigue como objetivo fundamental la resocialización del penado, a través de un tratamiento científico. Recoge las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por el I Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y sus modificatorias, así como las Reglas Mínimas adoptadas por el Consejo de Europa el 19 de Enero de 1973”.

- **Decreto Supremo No. 016-2006-JUS y 010-2008-JUS, referidos al comportamiento judicial y gubernamental en materia de extradiciones y traslado de personas condenadas:** “Tiene por objeto normar los alcances de las disposiciones contenidas en el Libro Séptimo denominado “La Cooperación Judicial Internacional del Código Procesal Penal, promulgado mediante el Decreto Legislativo N° 957, a fin de integrar las funciones que desarrollan las diversas entidades que intervienen en el trámite de las extradiciones y traslado de condenados”.

- **Ley No. 29305, Ley que modifica los Artículos 542° y 544° del Nuevo Código Procesal Penal, sobre condiciones para el traslado y cumplimiento de condenas:** “Al amparo de este instrumento legal el condenado que solicite ser trasladado a su país de origen, con base en los tratados o convenios internacionales sobre la materia o bajo el principio de reciprocidad, podrá solicitar al órgano jurisdiccional correspondiente la reducción o exoneración del pago de la reparación civil y multa, siempre que cumpla con los siguientes supuestos:
 - a) Que el agraviado sea únicamente el Estado o en su defecto haya satisfecho completamente la reparación civil fijada expresamente en la sentencia a favor de otros agraviados.
 - b) acredite razones humanitarias debidamente fundadas o carezca de medios económicos suficientes, previo informe socioeconómico del funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario que corrobore dicha situación”.

- **Ley 30219 que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad y modifica diversos artículos del Decreto Legislativo 703, Ley de Extranjería:** “Crea el beneficio especial de salida del país para internos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad por condenas menores de siete años en cualquier establecimiento penitenciario del territorio nacional, con el propósito de facilitar el proceso de reinserción social en su país de origen”.

- **Decreto Legislativo No. 703 (14-nov-1991), Ley de Extranjería:** “La presente Ley establece las normas para el ingreso, permanencia, residencia, salida, reingreso y control de extranjeros en el Territorio de la República y regula su situación jurídica en el mismo”. El Reglamento de la presente Ley se denomina "Reglamento de Extranjería". “Para los efectos de la presente Ley todo extranjero constituye una unidad migratoria. Su calidad migratoria se extiende a los miembros de su familia, constituida por su cónyuge, hijos menores de 18 años, hijas solteras, padres y dependientes, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Extranjería”.
- **Resolución Presidencial No. 397-2009-INPE/P (22-JUN-2009),** “establece las pautas para el estudio e informe socioeconómico de condenados extranjeros: Gestionar oportunamente el beneficio especial de salida del país de extranjeros sentenciados y definir responsabilidades relacionadas con su implementación y ejecución en el marco de la Ley N° 30219, Ley que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad. Su finalidad es contribuir con la política institucional de reducir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, facilitando la salida de los extranjeros sentenciados. Demás disposiciones reglamentarias y complementarias que resulten aplicables”.

1.4.2 Marco institucional

Con el fin de articular mecanismos que agilicen los procesos para la obtención de beneficios penitenciarios, el INPE desarrolla periódicamente Mesas de Trabajo con el Cuerpo Consular acreditado en el Perú.

En cuanto a la coordinación con el Poder Judicial, se ha establecido la Mesa de Trabajo entre magistrados y abogados del INPE, con el fin de tratar el tema relacionado con el Sistema Penitenciario y la aplicación de normas que regulan la concesión de los Beneficios Penitenciarios.

1.5 Marco de políticas públicas

1.5.1 Generales

Acuerdo Nacional

La incorporación del tema penitenciario en el Plan Nacional 2016-2021 es casi ausente, la única mención al respecto, lejos de proporcionar alternativas frente al hacinamiento carcelario, motiva al endurecimiento de penas y recomienda negar todo tipo de beneficio penitenciario a las personas condenadas por delitos asociados al narcotráfico.

Al respecto, la Política de Estado 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, en el acápite referente a reformas punitivas, en su segundo inciso expresa:

“Revisar el sistema de beneficios penitenciarios para que no se apliquen en el caso de violadores, asesinos, narcotraficantes y terroristas”.

Como se puede apreciar, el Acuerdo Nacional en lo referente al tratamiento de personas privadas de libertad mantiene una línea de severidad absoluta. (Acuerdo Nacional, 2016).

Plan Bicentenario

De los cuatro ejes temáticos en los que se encuentra desagregada la Política Nacional del Perú, tres de ellos: “Democracia y Estado de derecho; Competitividad del país; y Estado eficiente, transparente y descentralizado”, ninguno hace referencia a las personas privadas de libertad o al problema de la sobrepoblación carcelaria. En el Segundo eje, Equidad y Justicia Social, se plantea que “fortalecer la vigencia de estos derechos implica que toda la ciudadanía, sin excepción, tenga acceso a una justicia autónoma, confiable y eficiente”.

En cuanto al acceso al derecho a la justicia, se ha planificado “fortalecer las instituciones vinculadas a la administración de justicia, en tal forma de asegurar el acceso gratuito a una justicia autónoma, independiente, transparente, confiable, moderna, eficiente, eficaz y predecible”. En este eje se menciona que a la fecha de emisión del Plan Bicentenario, (febrero de 2011) “apenas el

14,2% de la población tenía una opinión favorable del sistema de justicia. Por lo que, se debe lograr que al año 2021 esta percepción sea mayoritariamente satisfactoria (Plan Bicentenario, 2011)".

Como se puede evidenciar, el Plan Binacional no hace referencia al problema de la sobrepoblación y hacinamiento carcelario, lo que obliga a la improvisación de políticas tipo salvavidas, que se diseñan e implementan sobre un hecho coyuntural o circunstancial que demanda de urgentes soluciones. Este tipo de política no es sostenible en el tiempo, debido a que, principalmente, ataca el resultado de un problema, más no su causa.

Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 – 2021

Sobre la base del problema de la sobrepoblación carcelaria, el Plan Nacional de Derechos Humanos, en el numeral 6 "Personas Privadas de Libertad", capítulo III, "La Estrategia": Se establece el Objetivo Estratégico No. 2, bajo los siguientes lineamientos: "Promover y proteger el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios".

El indicador de impacto de este objetivo es: "Número de personas privadas de libertad que han recibido atención en identidad, educación, habitabilidad y salud de acuerdo a sus necesidades", como resultado de la siguiente acción estratégica: "Mejorar e incrementar las unidades de albergue de las personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios, a través del mejoramiento y construcción de nuevas unidades de albergue por año".

Partiendo de la línea base de 35.126 unidades de albergue existentes al 2018 para una población de 82 023, se plantea crear hasta el 2021 19,393 unidades de albergue nuevas (Plan Nacional de DD.HH, 2018).

1.5.2 Específicas

Política Nacional Penitenciaria 2016 – 2020

La Política Nacional Penitenciaria, aprobada por Decreto Supremo No. 005-2016-JUS, de 15 de julio de 2016, “establece y organiza la intervención del Estado en el sistema penitenciario, en todos sus poderes, sectores y niveles; con el propósito de brindar un tratamiento integral a toda la población a la cual se ha impuesto medidas y penas oportunas y racionales, así como fomentar la resocialización eficaz de dicha población”, bajo este contexto, la visión de la Política Nacional Penitenciaria expresa: “Racionalizar el ingreso y salida al sistema penitenciario, incrementar la cobertura y calidad del tratamiento diferenciado de la población penitenciaria de régimen cerrado y régimen abierto, así como promover la reinserción social de la población que ha culminado la sanción recibida, a través de una visión sistémica e intervención interinstitucional, multisectorial e intergubernamental en el sistema penitenciario” (Política Nacional Penitenciaria, 2016).

Plan Nacional de Política Penitenciaria 2016 – 2020

El Plan Nacional de la Política Penitenciaria, cuya aprobación se da con el mismo Decreto Supremo No. 005-2016-JUS, de 15 de julio de 2016, contiene los objetivos y acciones estratégicas a desarrollar durante el periodo 2016 – 2020 a fin de implementar paulatinamente la Política Nacional Penitenciaria.

La visión que rige el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020 relacionado con la implementación de la Política Nacional Penitenciaria es: “La población que ingresa al sistema penitenciario peruano, como consecuencia de un proceso penal racional y oportuno, dispone de iguales derechos, oportunidades y condiciones de tratamiento, infraestructura, servicios y seguridad adecuadas para el desarrollo de su vida personal, familiar y laboral, buscando su reinserción social” (Plan Nacional Penitenciario, 2016).

CAPÍTULO 2

CAUSAS DEL PROBLEMA

2.1. Modelo de análisis de causas

2.1.1 Debido a la ausencia de un modelo causal, se asume los métodos bibliográfico y cuantitativo para determinar las causas que originan el problema de la falta de efectividad de la Ley 30219, “que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad dentro del sistema penitenciario peruano”. A continuación se presentan los argumentos que motivaron la selección de este modelo de análisis de causas.

2.1.2 **Metodología empleada:** Como documentos base, partimos de analizar los objetivos, requisitos y preceptos jurídicos contemplados en la Ley No.30219, la misma que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el sistema penitenciario peruano. De igual manera, analizaremos el reglamento diseñado para la ejecución de esta Ley, lo que nos permitirá conocer a detalle los procedimientos y pasos que los internos deben seguir para la obtención de mencionado beneficio.

Otras fuentes que determinan la existencia de un problema en la implementación de la Ley 30219 son los Informes Estadísticos del INPE, pertenecientes a los años 2015, 2016 y 2017. Estos informes muestran en forma detallada los aspectos representativos de la población penitenciaria del Perú, desagregada por género, edad, situación jurídica, grupos vulnerables, nivel de instrucción, estado civil, ocupación, profesión, delitos específicos, tiempo de detención y sentencia, además de la nacionalidad del infractor.

Los informes estadísticos del INPE brindan información objetiva y actualizada que aporta con importantes insumos que permiten, a las instituciones públicas competentes, establecer mecanismos de formulación, implementación y evaluación conjunta de estrategias de solución frente a la problemática del hacinamiento carcelario (INPE, 2017).

Otra fuente que brinda elementos argumentativos coherentes en el desarrollo de esta investigación son la Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Nacional Penitenciaria 2016-2020. Este último, es un documento que ha sido concebido como un instrumento de gestión para ordenar los espacios y estrategias del tratamiento penitenciario, articulando la participación de las instituciones públicas y organismos nacionales e internacionales capaces de aportar proactivamente con dicho propósito.

El Manual de Beneficios Penitenciarios y de Lineamientos del Modelo Procesal Acusatorio, publicado en 2012, por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, reforzará la parte conceptual relativa a la definición de conceptos básicos en la gestión de beneficios penitenciarios. De acuerdo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el mencionado manual proporciona una herramienta concreta que tiene como objetivo “fortalecer el Servicio Nacional de Defensa Pública y contribuir al logro de una defensa de calidad, real y eficiente, pero además pretende optimizar la actuación de los operadores de justicia penal en el Perú” (MINJUS, 2012).

La técnica utilizada para recabar datos confiables en el desarrollo del proyecto de innovación, es la entrevista semi estructurada. Este tipo de entrevista parte de un lineamiento general, pero sin limitaciones; propicia un espacio para abordar temas relacionados con la conversación que no son parte de la guía de entrevista y surgen espontáneamente en el diálogo, los mismos que pueden ser ahondados con el propósito de obtener información útil en el desarrollo del trabajo.

Este proyecto contó con el aporte de diez entrevistas, en las cuales se utilizó el protocolo de consentimiento informado. A continuación la relación de los entrevistados, su perfil profesional y la fecha en la que se efectuó el diálogo.

Tabla No.1: Relación de entrevistas

| No. | Nombre y Apellido | Perfil del entrevistado | Fecha |
|-----|--------------------|---|------------|
| 01 | Mercedes Santillán | Asesora Legal de Medio Libre del INPE | 24/11/2017 |
| 02 | Giovanny Cavero | Asesor Jurídico Consulado de España | 23/04/2018 |
| 03 | Ana Luisa Vallejo | Cónsul de México | 23/04/2018 |
| 04 | Luis Aland Huamán | Asesor Jurídico del Consulado de Colombia | 23/04/2018 |

| | | | |
|----|--------------------|--|------------|
| 05 | Luis Ángel Pavón | Cónsul de Bolivia | 24/04/2018 |
| 06 | Martha Santillán | Vicecónsul del Ecuador | 29/04/2018 |
| 07 | Walter Dextre | Comisionado del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo | 30/05/2018 |
| 08 | Nixon Román Apuero | Especialista en Cooperación Internacional MINJUS | 08/06/2018 |
| 09 | Mabel Palacios | Abogada en libre ejercicio profesional en el ámbito penal | 21/06/2018 |
| 10 | Carla Carbonel | Jueza Especializada Penal del 1er Juzgado Liquidador del Callao | 26/06/2018 |

Fuente y elaboración: propias

2.2. Causas identificadas del problema

En el contexto del presente estudio se han identificado tres principales causas que impiden el acceso a beneficios penitenciarios que permitiría a las personas privadas de libertad extranjeras retornar a su país de origen: 1.- Pago de la reparación civil; 2.- Defensa Pública deficiente; y, 3.- Asistencia consular y humanitaria centralizada en Lima.

2.2.1. Causa 1: Dificultad para el pago de la Reparación Civil

Uno de los principales obstáculos que enfrentan los internos extranjeros en el momento de solicitar el beneficio que otorga la Ley 30219, es el pago o la exoneración de la reparación civil.

El haber cancelado o estar exonerado de la reparación civil, es uno de los requisitos que establece el beneficio especial de salida o ley 30219. El mayor porcentaje de detenidos extranjeros que cumple pena privativa de libertad en el Perú cumplen sentencias por el cometimiento de actividades de favorecimiento al Tráfico Ilícito de Drogas, TID.

Los narcotraficantes constituyen agrupaciones transnacionales de crimen organizado que captan a personas para que transporten estupefacientes desde el Perú hacia otros países del mundo. Por lo general, se trata de ciudadanas y ciudadanos que están atravesando dificultades económicas, están desempleados, enfermos, son adictos o

se encuentran bajo alguna u otra condición de vulnerabilidad. Es decir, son el eslabón más débil y menos favorecido de la cadena delictiva. Bajo estas circunstancias, se determina que los transportadores de drogas o “*burriers*” son personas con un perfil característico y con ciertos denominadores comunes: mónimo nivel de escolaridad, nivel socioeconómico bajo, provienen de familias disfuncionales o son personas con adicciones crónicas que ven en el tráfico de drogas una fuente de ingreso fácil y de rápido acceso.

Estas características perfilan al *burrier* o interno extranjero como una persona insolvente e incapaz de afrontar una deuda impuesta como multa por reparación civil.

La insolvencia que presentan los extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú, se ve agravada por el hecho de que se encuentran separados de su país de origen y por lo tanto, lejos de poder conseguir alguna ayuda económica por parte de su familia o amigos que eventualmente les permitiría cancelar la reparación civil. Lo más cercano con lo que pueden contar, es su representación consular.

Sin embargo, los Consulados son Representaciones Diplomáticas que en su mayoría no cuentan con fondos económicos destinados a cubrir los costos por reparación civil de sus connacionales; o, su legislación interna no lo permite.

Frente a la dificultad de efectivizar la recaudación por concepto de reparación civil, la Ley 30219, contempla la posibilidad de obtener la condonación o indulto de la deuda vía exoneración, la misma que debe ser solicitada ante el Poder Judicial y resuelta sobre la base del criterio jurídico que emite el Juez a cargo, que casi siempre es el mismo que dictaminó sentencia inicial.

En este aspecto, existe una notable divergencia y criterios divididos entre el Instituto Nacional Penitenciario, INPE y el Poder Judicial. Por un lado, el INPE motiva a los jueces a conceder la exoneración del pago de reparación civil; pero por otro, los jueces niegan la exoneración aduciendo que el Estado ha sido perjudicado y debe ser resarcido por medio del pago de una multa pecuniaria.

En la práctica, para que la solicitud del beneficio que otorga la Ley 30219 sea aceptada a trámite, debe contar, primeramente, con la certificación de haber cancelado o estar exonerado del pago de reparación civil. Es decir, el primer escollo que deben superar los aspirantes al beneficio, es el pago de reparación civil.

Debido a que la mayoría de internos extranjeros les resulta imposible pagar la multa económica, y les es negada su exoneración, el beneficio se convierte inalcanzable; y el principal objetivo planteado en la Ley 30219, que es el de contribuir a la gestión del hacinamiento penitenciario no se cumple.

Colombia, a través del Asesor Jurídico de su Consulado en el Perú, Abogado Luis Alberto Alán Huamán manifiesta que: la principal causa de insolvencia es el origen socioeconómico bajo de los internos, quienes en su mayoría provienen de hogares disfuncionales, que además son pobres, pues no poseen los recursos necesarios para cancelar el monto de la reparación civil. En el caso de la exoneración, la principal dificultad que se presenta es el desconocimiento de la norma, muchos jueces que imparten justicia o tienen a su cargo la resolución de solicitudes de exoneración de reparación civil, no conocen el alcance de la ley 30219, o en su defecto, los abogados que presentan los expedientes los arman en forma equivocada, de tal forma que no hacen evidente el real estado económico de los detenidos (Entrevista No. 4)⁸.

Coincidiendo con lo expresado en la entrevista anterior, el Doctor Nixon Román Apuero, Especialista en Cooperación Internacional del Ministerio de Justicia del Perú, también menciona que una de las principales dificultades de los internos extranjeros en el Perú, es que no cuentan con los recursos económicos suficientes que les permita asumir el pago de la multa impuesta por el juez. En lo relacionado a las dificultades para obtener la exoneración del pago de la reparación civil, la ley permite que los internos extranjeros que no cuenten con recursos puedan solicitar ante el Juez su exoneración. El gran problema es que el informe socioeconómico elaborado por el INPE no tiene un sustento suficiente y en base a ello los jueces deniegan ese pedido. Por lo que, sería recomendable que los consulados puedan aportar alguna documentación que refuerce el informe socioeconómico del INPE, a fin de que el juez pueda exonerar de este pago al interno que desea acogerse al beneficio especial de salida (Entrevista No. 8)⁹.

El factor de desconocimiento de la normativa que regula la exoneración civil es compartida por el Cónsul del Estado Plurinacional de Bolivia, Luis Ángel Pabón Cuentas, quien manifiesta que, efectivamente, “el principal problema es el desconocimiento de muchas de las autoridades respecto de la exoneración del pago

⁸Entrevista realizada el 23 de abril de 2018 al Doctor Luis Alberto Alán Huamán, Asesor Jurídico del Consulado de Colombia en Perú.

⁹Entrevista realizada el 8 de junio de 2018, al doctor Nixon Román Apuero, especialista en Cooperación Internacional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú.

de reparación civil, derecho que asiste a los extranjeros que cumplen sentencia privativa de libertad en un país distinto al de su origen” (Entrevista No. 5)¹⁰.

El desconocimiento por parte de los jueces del derecho que ampara a los extranjeros de acogerse al beneficio de la exoneración de la reparación civil por ser personas en situación de vulnerabilidad, aduce Pabón Planas, no da lugar a este tipo de beneficio, razón por la cual, en muchas ocasiones el consulado tiene que intervenir a través de lo estipulado en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, artículos 5, incisos a, b y f; que hacen referencia a la protección en el Estado receptor de sus connacionales (Entrevista No. 5).

En cuanto al monto de la reparación civil, de acuerdo con el Cónsul Pabón, la cifra impuesta está sujeta a la valoración por parte del Juez que lleva el proceso del daño infringido al Estado. Por lo tanto, no existen parámetros fijos establecidos que determinen el monto que se debe asignar en relación al delito o sentencia impuesta (Entrevista No. 5).

Sobre la limitación económica que aqueja a los internos extranjeros, la doctora Mabel Palacios Saramayo, abogada de lo penal en libre ejercicio profesional, menciona que, la principal dificultad es que los internos extranjeros no cuentan con recursos económicos debido a que están cumpliendo una condena y tampoco tienen a su familia que les apoye y les envíe el dinero para cumplir o satisfacer el requisito que es la reparación civil. (Entrevista No. 9)¹¹.

Sumado a lo anterior, la Abogada Palacios refiere el hecho de que: “El juez, en una parte de la sentencia incorpora un monto económico específico, con cuyo pago, se entiende que una persona que ha incurrido en un delito, generalmente tráfico ilícito de drogas en el caso de los internos sudamericanos, pueda reparar el daño que han ocasionado a la sociedad aunque sea de forma pecuniaria. En el caso de la exoneración, existen criterios que se oponen al indulto penitenciario, como aquellos magistrados que cuestionan la posibilidad de que los internos extranjeros regresen a su territorio dejando la jurisdicción peruana, donde han cumplido el ilícito, sin siquiera resarcir económicamente el daño, entonces los retienen por ese motivo sin valorar que ese detenido al Perú le cuesta por día un monto que a veces excede altamente al de la

¹⁰ Entrevista realizada el 24 de abril de 2018, al Doctor Luis Ángel Pabón Cuentas, Cónsul del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹¹ Entrevista realizada el 21 de junio de 2018, a la abogada Mabel Palacios Saramayo, especialista en el ámbito penal.

reparación civil, no se sopesa por parte de los colegas el tema de la exoneración civil, que agilizaría significativamente los beneficios de esta ley, al cumplir con el requisito del pago o exoneración de la reparación civil “(Entrevista No.9).

En esta misma línea de interpretación, el asesor jurídico del Consulado de España en el Perú, Abogado Giovanni Cavero, menciona que en el caso de la reparación civil hay que considerar dos aspectos: primero, la falta de medios económicos por parte del detenido. En su mayoría, los ciudadanos de nacionalidad española que purgan condenas en el Perú, son gente desarraigada que provienen de un estrato socioeconómico bajo, que no cuenta con recursos económicos en España. Aquellas personas que puedan cancelarlo, se les hace muy complicado transferir el dinero para pagar la reparación civil desde España hasta el Perú. A este respecto, el Consulado español se encuentra realizando gestiones, a largo plazo, con ciertas autoridades del Banco de la Nación, con el objetivo de que se permita la transferencia de depósitos judiciales desde España a través de esa entidad financiera. Lo cual, a decir del funcionario consular, sería mucho menos complicado, lo que además evitaría estafas o que el dinero se pierda cuando se lo envía directamente al abogado, o peor aún, al propio interno, o a alguna ONG; circunstancias que ya han ocurrido anteriormente (Entrevista No. 2)¹²

El segundo obstáculo para obtener la exoneración de la reparación civil, se encuentra subdividido en dos ámbitos, uno tiene que ver con la incompetencia de ciertos profesionales del Derecho y el otro, con el temor que experimentan ciertos Jueces de ser fiscalizados y sancionados por la Oficina de Control de la Magistratura, al determinar irregularidades en el otorgamiento de la referida exoneración.

- a) Debido a la falta de eficiencia en la gestión de ciertos abogados, los expedientes de solicitud de exoneración se encuentran mal hechos, los abogados no son lo suficientemente diligentes como para acreditar la falta de medios de los detenidos, ese es un tema recurrente en los juzgados, que los mismos Jueces nos lo expresan.
- b) En cuanto al temor de los Jueces a ser fiscalizados, de acuerdo al criterio del abogado cavero, los Jueces tienen problemas con la Academia de la Magistratura y con la OCMA, Oficina de Control de la Magistratura, por

¹²Entrevista realizada el 23 de abril de 2018, al Abogado Giovanni Cavero, Asesor Jurídico del Consulado de España en Perú.

exonerar a detenidos extranjeros por Tráfico Ilícito de Drogas, TID, debido a que este delito en el Perú es muy sensible, por ser un productor importante de cocaína en el mundo. Debido a esta condición, los Magistrados son mucho más restrictivos. Justamente, a los Jueces a cargo de procesos judiciales relacionados con TID dentro de la jurisdicción de la Provincia Constitucional de Callao, son a quienes más les controla la Magistratura. A mérito de ejemplo, hay Jueces que tienen aproximadamente entre cinco y diez procesos pendientes abiertos de investigación en su contra, por haber otorgado exoneraciones de reparación civil.

Este criterio es compartido por la Representación Consular de México en el Perú, la Cónsul Ana Luisa Vallejo menciona que la exoneración de reparación civil se presta para suspicacias y genera muchas interpretaciones equivocadas. “Ya hubo un escándalo de *narcoindultos*, entonces la gente piensa que están perdonando a la gente que cometió un delito de tráfico de drogas, porque también los jueces o el sistema podría tener algún beneficio, entonces no se quieren arriesgar” (Entrevista No. 3)¹³.

“Por eso es necesario”, advierte Cavero, que el expediente de solicitud de exoneración esté bien hecho, porque si están elaborados de acuerdo a la normas establecidas se acreditará correctamente la falta de medios, pues se dejará constancia expresa que el detenido realmente no puede pagar la reparación civil, lo que le permitirá ser trasladado a España, ya sea con absolución de la condena o a cumplir el resto de la misma en su país de origen, en virtud del Tratado internacional de Traslado de Detenidos. Esto repercutirá favorablemente y brindará cierto respaldo a los Jueces, para que cuando lleguen las investigaciones sobre los actuados judiciales cuenten con argumentos para poder defenderse. Por esta razón, más de un Juez solicita al Consulado de España cartas de garantía, cartas de la Embajada, cartas del Consulado acreditando la falta de medios o el mal estado de salud del detenido, lo que constituirá argumentos de defensa en el caso de ser interpelados” (Entrevista No. 2).

Por su parte, la Cónsul de México considera que los Jueces niegan la reparación civil, porque les parece una situación injusta o discriminatoria, “ellos piensan ¿por qué otorgársela a extranjeros para que puedan salir en libertad, mientras que internos peruanos por el mismo delito no tienen ningún beneficio, además los Jueces

¹³ Entrevista realizada el 23 de abril de 2018 a la Señora Ana Luisa Vallejo, Cónsul de México en el Perú.

consideran que si ya existe un beneficio, que es el ser trasladados a su país, por lo menos una parte de la sentencia debería ser cumplida, y pues ellos aducen que la reparación civil ayuda a mantener las cárceles, contribuye a financiar la seguridad y aporta con los gastos que implica mantener a los internos dentro de los penales. Este, es para ellos un concepto importante, les cuesta mucho trabajo dar la exoneración, porque aparte, al ser un tema de drogas el riesgo a ser censurado por los órganos de control es mucho más alto” (Entrevista No. 3).

En cuanto al Ecuador, han existido ciertos casos, muy pocos en los que los ecuatorianos que cumplen pena privativa de libertad en el Perú han hecho el esfuerzo para cancelar la reparación civil, también se trata de montos que no han sido muy altos, entre tres, cuatro y hasta cinco mil soles; pero la gran mayoría se ve imposibilitada de pagar la reparación civil, por baja que esta sea, debido principalmente a que los connacionales no poseen recursos, ni ellos ni sus familias. Hablamos de un 90 % de detenidos ecuatorianos que no pueden cancelar la reparación civil. De ese porcentaje un 70% estarían en condiciones de aplicar la solicitud para el beneficio de la Ley 30219, pero no pueden hacerlo porque no cumplen con el pago de reparación civil o no han obtenido su exoneración (Entrevista No.6)¹⁴.

En cuanto a la dificultad que ha detectado la funcionaria diplomática del Ecuador está el hecho de que el sistema judicial peruano es un sistema represivo y sancionador, “en la mayoría de los casos no se busca generar una rehabilitación en los detenidos, sino más bien dar un escarmiento o castigar en forma severa por un quebranto de la ley. En ese sentido, los jueces niegan la exoneración del pago de reparación civil, porque consideran que los detenidos cometieron un delito y deben pagar por ello, otra razón por la que los Jueces niegan la exoneración del pago de reparación civil es el temor a ser asociados con bandas criminales, no quieren exponer su reputación a suspicacias que puedan catalogarles como corruptos, o que han favorecido a ciertos detenidos con beneficios o privilegios que no los merecen; otros jueces consideran que si se otorga la exoneración del pago a los extranjeros, se lo debería hacer también a los internos peruanos con base en el principio de igualdad ante la ley, debido a que la Ley 30219 favorece únicamente a los extranjeros, consideran que se estaría discriminando a los internos de nacionalidad peruana. Debido a ese criterio equivocado, niegan la exoneración de la reparación civil a los internos extranjeros en muchos de los casos” (Entrevista No. 6).

¹⁴ Entrevista realizada el 29 de abril de 2018, a la Señora Martha Santillán Sinchico, Vicecónsul del Ecuador en el Perú.

Sobre las consideraciones presentadas por el Instituto Nacional Penitenciario, la Licenciada Rosa Mercedes Santillán Villanueva, Asistente Legal de la Coordinación de Traslados Internacionales del INPE, manifiesta que: “El 95% de los internos extranjeros cumplen sentencias por delitos asociados al tráfico de drogas. Cuando este colectivo decide acogerse al beneficio de la Ley 30219, el principal obstáculo es el pago de reparación civil, quien solicita este beneficio y no cuentan con recursos económicos pueden solicitar su exoneración, pero algunos jueces no conceden la exoneración”, la referida Asistente Legal menciona que “El Magistrado encargado de otorgar o denegar el Beneficio Especial de Salida es el mismo que vio la causa, el mismo que emitió la sentencia; por lo tanto, se presenta en este punto una autocensura. El juez aduce que si fue él quien dictó sentencia y ahora tiene a su cargo otorgar el indulto pecuniario; a su criterio sería poco ético otorgar un beneficio a quien antes impuso una sentencia por un delito grave. Frente a lo cual, algunos Jueces de la Corte Suprema del Callao han optado por exigir a los internos una mínima voluntad de pago frente al daño infringido al Estado peruano, y en ese efecto, el valor que se le impone al interno debe ser abonado en favor del Estado peruano. Lo que ha llevado a los Jueces a motivar a los internos que al menos paguen algo de la reparación civil, que demuestren voluntad de pago. Esto aporta a que puedan obtener la exoneración del resto del monto” (Entrevista No.1).

Sobre los montos impuestos como pago de reparación civil, los Representantes Consulares coinciden en que la mayoría de sus connacionales han sido juzgados con el artículo 296 del Código Procesal Penal, que impone entre cinco y siete años de pena privativa de libertad y el pago de reparación civil proporcional a la condena.

Con base en los pronunciamientos recogidos líneas arriba, podemos concluir que la principal causa para el problema del pago o exoneración de la reparación civil es la condición socioeconómica del interno. Los representantes consulares concuerdan en que la mayoría de sus compatriotas han sido sentenciados por tráfico ilícito de drogas, los cuales son captados por organizaciones criminales debido a su alto grado de vulnerabilidad y acentuada necesidad económica. Los montos impuestos por reparación civil van desde los tres mil hasta los ocho mil soles.

Entre las razones por las que los jueces niegan la exoneración de la reparación civil, existen diversos criterios entre los representantes consulares, España, Ecuador y México consideran que los jueces tienen temor a ser vinculados con bandas delictivas

y prefieren resguardar su reputación a conceder una exoneración que podría afectar su imagen, mientras que Colombia menciona que los jueces desconocen los objetivos y los alcances de la Ley 30219.

2.2.2. Causa 2: Defensa Pública deficitaria

Un aspecto crítico en los procesos judiciales instaurados en contra de ciudadanos extranjeros en el Perú, es el acceso a la justicia. En su gran mayoría los extranjeros procesados en territorio peruano son acusados de favorecimiento al tráfico ilícito de drogas. Se trata de personas que transportan estupefacientes y utilizan al Perú como país de origen y producción de diferentes sustancias psicotrópicas prohibidas por la ley, quienes son captadas por organizaciones criminales y constituyen el eslabón más débil dentro de la cadena delictiva.

Los *burriers*, en su gran mayoría caen en la tentación de contrabandear con drogas por necesidad económica, por estar atravesando situaciones de alta vulnerabilidad, ser sujetos de chantaje o desconocimiento de la norma jurídica.

Bajo este contexto, los procesados extranjeros no cuentan con recursos para solventar los honorarios de un juriconsulto contratado y deben contar con los servicios profesionales de un abogado de oficio.

La asimetría entre la necesidad de defensa y el número de Defensores Públicos en el Perú no es nueva, tal es así que en mayo de 2012, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió la Resolución Ministerial No. 0143-2012-JUS, la cual, dentro de su parte pertinente expresa:

“Existe una escasez de abogados a nivel de los penales, siendo que en la actualidad sólo existe un abogado para cada 885 internos, lo que resulta insuficiente y casi de nula efectividad para una adecuada atención legal de los internos, como corresponde dentro del marco de un Estado que preconiza la reeducación, rehabilitación y reinserción del penado a la sociedad y eventualmente del interno con detención preventiva” (MINJUS, 2012).

En consonancia con lo mencionado, en su parte resolutive, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia compromete el concurso del Instituto Nacional Penitenciario a través de la siguiente disposición:

“Disponer que el Instituto Nacional Penitenciario brinde las facilidades a los equipos de Defensores Públicos, que en el marco del Programa en mención, sean requeridas para el cabal cumplimiento de sus funciones. Asimismo, para el caso de trámites de beneficios penitenciarios, deberá tomar las previsiones necesarias para atender en forma oportuna y eficiente la elaboración del expediente administrativo correspondiente, a fin de que sea derivado en el más breve plazo al órgano jurisdiccional competente” (MINJUS, 2012).

Lo mencionado es la evidencia de un sistema de defensa pública deficiente. Deficiencia que se hace mucho más grave y notoria cuando afecta a un colectivo considerado vulnerable, como son las personas privadas de libertad de origen extranjero, quienes apelan a los servicios gratuitos de defensa al momento de requerir algún beneficio penitenciario, como por ejemplo la Ley 30219.

Como se expresó anteriormente, la Ley 30219 establece ciertos requisitos que deben ser cumplidos por los internos extranjeros, para lo cual indefectiblemente se necesita el concurso de un abogado especializado en temas penales. Tal es así, que los expedientes de aquellos internos extranjeros que no cuentan con el auspicio de una letrada quedan rezagados, no avanzan o se extravían. Esto frustra y desmotiva a la población carcelaria extranjera, que ven esfumarse sus esperanzas de volver a sus países, muchas veces antes de presentar la solicitud de beneficio ante las autoridades judiciales.

El déficit de Defensores Públicos en los establecimientos penitenciarios limita la posibilidad de que los internos extranjeros puedan obtener resultados favorables en las diferentes fases que deben cumplirse en el proceso de obtención del beneficio especial de salida regulado por la Ley 30219.

Frente a esta problemática, el INPE, a través de la Nota de Prensa, No. 56-2018-INPE, de 22 de febrero de 2018, dio cuenta de los esfuerzos que viene desplegando a fin de brindar asistencia jurídica gratuita a los internos dentro del sistema penitenciario del Perú, tanto a nacionales como a extranjeros.

Con este propósito, 88 abogados del INPE y 43 del Ministerio de Justicia fueron destinados a determinar la situación jurídica de cada interno extranjero, a quines

además orientaron para que realicen sus trámites de cara a la obtención de beneficios penitenciarios.

En esta campaña informativa, de acuerdo al INPE se benefició a 1624 internos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en 47 penales del Perú (INPE, 2018).

En referencia a este artículo de prensa, la Cónsul de México, menciona que la campaña en mención se redujo a una especie de censo realizado por los Defensores Públicos a los internos extranjeros, luego de lo cual no ha habido ninguna visita posterior, ni tampoco un seguimiento a las causas registradas en su momento (Entrevista No. 3).

El criterio de la representante del Consulado de México, guarda relación con lo mencionado por Alan Huamán, Asesor Jurídico del Consulado de Colombia, quien manifiesta que a los detenidos se les asigna un abogado de oficio hasta la lectura de la sentencia, mas adelante, en la instancia de ejecución de sentencia, que es donde se encuadra o se acomoda el pedido de exoneración de los días multa o reparación civil ya no cuentan con el asesoramiento del abogado, y caen en indefensión. En esos casos, el Consulado colombiano solicita la asignación de Defensores de Oficio a cada Distrito Judicial o se pide que directamente se nombre al abogado que conoce el caso, para que pueda asesorar a los internos con quienes ya mantiene algún tipo de relación laboral y este interponga el pedido de exoneración u otro beneficio (Entrevista No. 4)¹⁵.

A pesar del aparente déficit de Defensores de Oficio, el Asesor Jurídico del Consulado de Colombia manifiesta que el problema no es la falta de Defensores Públicos, el problema es que a los que existe no se los aprovecha de la mejor manera, debido a que no se les brinda información expresa del caso, como: ¿dónde está el expediente?; ¿Qué Juzgado está a cargo?; y, ¿Qué trámite se necesita realizar?. Porque en la instancia de ejecución de sentencia el apoyo que se requiere es sobre la redacción del petitorio y la asistencia a la audiencia que señale el Juez (Entrevista No. 4).

Este aspecto, es compartido por el Asesor Jurídico de España, de acuerdo a su criterio, en el tema de defensa pública existe mucho desconocimiento. Es necesario

¹⁵ Entrevista realizada el 23 de abril de 2018 al doctor Alan Huamán, Asesor Jurídico del Consulado de Colombia en el Perú.

que el Ministerio de Justicia realice campañas informativas en los penales y explique cuál es la función de los Defensores Públicos, menciona que, en lo personal, España ha tenido casos en que un Defensor Público va al lugar de la detención, luego es asignado otro diferente a la primera audiencia, y otro más a la segunda audiencia. No es un solo profesional el que sigue el caso. En el Perú no se asigna un solo Defensor Público para cada caso, son alternados para cada diligencia. Evidentemente, este es un procedimiento inadecuado, debido a que se pierde totalmente la continuidad del caso (Entrevista No. 2).

Tomando como referencia el desarrollo de la Defensa Pública en países vecinos, la Doctora Carla Carbonel Valdeón, Juez del Primer Juzgado Penal Liquidador Permanente de la Corte Superior de Callao, menciona que: “en Chile el tema de Defensa Pública se lo maneja de una forma diferente, al momento que el ciudadano infractor de la ley es puesto a disposición de las autoridades policiales, se le asigna un Defensor Público, que es el mismo, y acompaña al detenido en todas las etapas del proceso, investigación preparatoria, audiencias de la etapa intermedia, juzgamiento y de ser necesario; inclusive, hasta agotar el último recurso de apelación. De igual manera, la parte agraviada, que no cuenta con recursos para financiar una defensa particular, cuenta con el asesoramiento permanente de un Defensor Público, quien además trabaja en forma coordinada con el Ministerio Público” (Entrevista No. 10).

El Agente Consular de España considera que en el país existe un déficit de Defensores Públicos, y los pocos que hay están saturados de expedientes, debido a que en los últimos tiempos han crecido las detenciones, los penales están mucho más hacinados. En definitiva, la población penitenciaria ha crecido y ha superado ampliamente al número de Defensores Públicos (Entrevista No. 2).

Similar parecer tiene la Cónsul de México, pues ratifica que “el principal problema es la cantidad de Defensores Públicos, y los internos cuando logran acceder a sus servicios, son asesorados únicamente en la imposición de la sentencia, luego quedan absolutamente solos, ya no hay ningún tipo de seguimiento y eso les genera mucha inquietud, ¿qué alternativas tienen?, ¿Qué opciones para solicitar algún tipo de beneficio, como traslado, conmutación de penas o la exoneración de reparación civil?. Eso sí les genera mucho problema. Los abogados que se encuentran dentro de los penales no son suficientes. Básicamente la Defensa Pública que ofrece el Estado Peruano es momentánea y no da seguimiento al caso”, la Diplomática considera que

la razón principal para que no se puede brindar una asistencia legal continuada, “es debido al número reducido de abogados, no hay un abogado por cada interno o por un grupo de internos, si no más bien son asignados para una cuestión momentánea e inmediata, para presenciar la sentencia, estar en el momento de firmar, pero no hay ningún seguimiento posterior. Todo esto es por la insuficiente cantidad de abogados que existe para atender a la gran cantidad de internos” (Entrevista No. 3).

El déficit de Defensores Públicos también es advertido por la Representante Consular del Ecuador, para la funcionaria, la principal razón para que los internos no puedan acceder al derecho a la Defensa Pública gratuita es principalmente por el gran volumen de internos que al momento existe en el Sistema Penitenciario Peruano y también por la falta de experiencia que los pocos Defensores Públicos tienen en temas de beneficios penitenciarios. Adicionalmente, debido a que existen pocos Defensores Públicos, a estos les son asignados un gran número de expedientes, eso impide diligenciarlos adecuada y oportunamente (Entrevista No. 6).

El déficit de Defensores Públicos es evidente, de acuerdo a la Vicecónsul del Ecuador, no existen más de veinte Defensores Públicos por cada Establecimiento Penitenciario, quienes tienen que atender tanto a nacionales como a extranjeros. Es decir, si existe un problema en garantizar el derecho a la defensa en los ciudadanos peruanos, mucho más resulta para los extranjeros contar con la ayuda de un Defensor Público.

En lo referente a la deficiencia de un sistema de defensa público gratuito, se concluye que el problema más significativo es el déficit de Defensores Públicos frente a la magnitud de la población penitenciaria. Sumado a ello, se reporta una asesoría legal lenta y discontinuada, producto de la alta rotación de los defensores públicos entre la población carcelaria, son unos los que conocen el caso, otros los que asisten al dictámen de sentencia y otros los asignados para el planteamiento de apelaciones o algún otro beneficio penitenciario.

La deficiente administración de defensa pública redundando negativamente en las aspiraciones de las personas privadas de libertad de acceder a algún beneficio penitenciario, toda vez que es necesaria la presencia de un abogado especialista para acompañar a los procesos mediante los cuales los internos solicitan beneficios penitenciarios o la exoneración de reparación civil.

Al respecto de las particularidades de la defensa pública el Doctor Walter Dextre Díaz, Comisionado del Programa de Asuntos Penales Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, explica que: “La Defensa Pública fue creada con la Ley 29360 y reglamentada mediante Decreto Supremo No. 005-99-JUS. La Dirección General de Defensa Pública pertenece directamente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ello se creó para atender todos los casos de forma gratuita, la única condición era que la persona a quien se le brindaba el asesoramiento legal debía ser de escasos recursos económicos. Independientemente, con la entrada en vigor del nuevo Código Procesal Penal, el proyecto de asesoría jurídica gratuita se intensificó a nivel nacional y se creó la Defensa Pública Penal. Por lo tanto, desde mi punto de vista, los extranjeros no deberían tener ningún tipo de dificultad y la defensor público no debe presentar ningún obstáculo para hacer la defensa de un imputado, por lo que además existe la Defensa Pública a solicitud del acusado, con la condición de que demuestre su insolvencia económica; o también puede ser bajo Defensa Necesaria, cuando el juez impone un abogado o Defensor Público, porque la persona quien es acusada, procesada o investigada no cuenta con una defensa técnica. En ese caso, el juez mismo designa un Defensor Público para que asuma, y con el nuevo código se está controlando bastante. El hecho de que un defensor público asuma la defensa necesaria de un extranjero o nacional que no disponga de los recursos económicos para pagar un abogado privado tiene que desempeñar una defensa eficaz. De lo contrario, el juez controla y observa si el defensor público no está haciendo una defensa idónea en cualquier momento puede subrogar o determinar que se designe otro defensor público, en tal suerte de continuar la diligencia con una defensa eficaz. En ese sentido, tanto peruanos como extranjeros sí tienen acceso a la defensa pública, sea a requerimiento del usuario o por defensa necesaria cuando en el proceso la Fiscalía o el Juez ha advertido que el acusado no tiene una defensa técnica” (Entrevista No. 7)¹⁶

En cuanto al déficit de defensores públicos, el doctor Dextre señala que: “Efectivamente, se ha advertido un déficit de defensores públicos. Muchas veces la población recurre a los abogados de la defensa pública, independientemente a ello, el juez o fiscal, también solicita la asistencia jurídica para todos aquellos imputados que no cuentan con un abogado de su libre elección. Lo que se tendría que hacer es que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establezca la necesidad de contratar una mayor cantidad de defensores públicos y así brindar un servicio idóneo a la ciudadanía” (Entrevista No. 7).

¹⁶ Entrevista realizada el 30 de mayo de 2018, al Doctor Walter Dextre Díaz, Comisionado del Programa de Asuntos Penales Penitenciarios de la Defensoría Pública.

Sobre el volumen de expedientes asignados a cada defensor público, el Doctor Dextre, menciona que en su momento, cuando ejerció esas funciones llegó a diligenciar hasta 700 expedientes durante un año, sumado a las apelaciones, recursos de casaciones y otros, por lo que en ocasiones no contaba con el tiempo suficiente para preparar una defensa idónea por falta de tiempo, lo que en ciertas oportunidades se dejaba de atender las consultas del público por la demanda permanente de asistir a las audiencias; las audiencias en el nuevo código, muchas veces no se pueden reprogramar por el perjuicio al proceso que ello acarrea. Estas dificultades se presentan por el escaso número de defensores públicos con relación a la enorme población penitenciaria (Entrevista No. 7).

Otro aspecto que obstaculiza significativamente la eficiente impartición de asesoría jurídica gratuita son las limitaciones lógicas presentes en el sector. A decir del Doctor Dextre, los limitados recursos asignados, hace que se pueda prescindir de elementos aparentemente insignificantes como folders, hojas u otros materiales de oficina, recuerda que no se cuenta con los equipos informáticos suficientes, “a veces hay dos defensores públicos trabajando en una sola computadora”, esto dificulta significativamente la labor del defensor público. “no solo es el hecho de contratar nuevos defensores públicos, también se debe proveer de todos los recursos logísticos y la capacitación necesaria para que ellos puedan desempeñar correctamente el servicio de defensa que la ciudadanía requiere. La Defensoría Pública siempre está a la vanguardia de defender los derechos fundamentales de la persona y de la ciudadanía en general. La Defensa Pública no defiende delincuentes, como alguna vez me señaló algún periodista, nosotros los defensores públicos defendemos seres humanos y garantizamos el absoluto respeto a sus derechos fundamentales, concluyó Dextre (Entrevista No. 7).

2.2.3. Causa 3: Asistencia Consular y Humanitaria limitada

Un recurso de apoyo, y tal vez el único, con el que cuentan los ciudadanos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú es su Consulado. Los representantes consulares ejercen la representación oficial del Estado Emisor ante las instituciones públicas del Estado en donde se encuentra acreditado; es decir Estado Receptor, los cónsules están facultados para garantizar la protección de los derechos de sus connacionales en el exterior.

Bajo este precepto, las Oficinas Consulares acreditadas en el Perú tienen a su cargo el velar por la integridad física y jurídica de sus compatriotas. Sin embargo, al momento real de ejercer sus funciones, los representantes diplomáticos o consulares tienen ciertas dificultades compartidas por todos.

Colombia menciona que: “De acuerdo a la regla de jurisdicción y competencia, los internos son asignados al lugar donde han cometido el ilícito, tienen que cumplir la sentencia en la localidad donde han sido detenidos. Entonces, uno de los principales obstáculos en la gestión consular es brindar asistencia a los connacionales que se encuentran fuera de Lima, debido a la distancia entre Departamentos que existe en el Perú. En esos casos tratan de obtener información a través de los Juzgados o las Fiscalías de la circunscripción territorial donde se encuentra el detenido y solicitan ante el Ministerio de Justicia la asignación de un Defensor Público para que, en la medida de lo posible, pueda realizar el seguimiento al caso y acompañar a los trámites del detenido” (Entrevista No.4).

No obstante lo mencionado, los cónsules realizan el petitorio de traslado de sus compatriotas a la Ciudad de Lima, Pero no siempre son atendidos, por lo que parte de sus compatriotas que cumplen pena privativa en los penales de provincia reciben escasa o nula asistencia consular (Entrevista No.4).

Para el asesor jurídico de España, la asistencia consular fuera de Lima es prácticamente nula, menciona que es muy difícil acudir a penales de provincia debido a las enormes distancias que median entre la capital y el resto del territorio. En la medida que se pueda, España se apoya en los viceconsulados, pues cuenta con Agentes Consulares Honorarios en ciertas localidades fuera de Lima. Por eso las campañas de que los extranjeros detenidos fuera de la capital sean trasladados a Lima es persistente todos los años. Frente a esto, el INPE hace lo que puede, los penales de Lima ya cuentan con una sobrepoblación preocupante, esto impide que se incorpore a sus penales más detenidos. España maneja como estrategia exigir el traslado de sus connacionales en el mes de diciembre, debido a que en enero ya se asignan presupuestos a los establecimientos penitenciarios, lo que favorece las transferencias, bajo esta coyuntura muchos penales se esfuerzan por traer a los detenidos hasta Lima para justificar su asignación presupuestaria (Entrevista No.4).

Para España, el hecho de que existan detenidos fuera de Lima es debido al hacinamiento de los penales de la capital, los nuevos penales con los que cuenta el

INPE están en provincia, por eso a la mayoría de extranjeros los están mandando a fuera de Lima, en los tres últimos años han enviado a muchos extranjeros a provincias. Lo cual, dificulta significativamente el relacionamiento del interno extranjero con su Consulado, frente a ello el INPE está tratando de concentrar en Lima a la mayor cantidad de extranjeros (Entrevista No.4).

A la dificultad de la distancia, la Representante Consular de México le suma el limitante presupuestario, debido a que cada una de las visitas fuera de Lima requiere de recursos para el transporte, traslado en avión, viáticos para los funcionarios. Trámite que pasa por una serie de solicitudes y de justificaciones motivadas para obtener las autorizaciones de desplazamiento para poder realizar las visitas consulares, gestión que debe ser presentada ante las autoridades superiores de su Cancillería. Por lo que resulta complicado brindar el apoyo a los mexicanos que se encuentran lejos, por las grandes distancias y la dificultad de solventar los gastos respectivos; además, que siendo tantos los detenidos por visitar, básicamente los Agentes Consulares deberían estar viviendo fuera para poder cumplir con toda la asistencia consular fuera de la capital (Entrevista No.3).

Los mexicanos que cumplen sentencia en provincia fueron detenidos en ese sitio. Para complicar aún más las cosas, en los últimos tiempos México reporta que parte de sus detenidos del Penal del Callao han sido trasladados a provincias. Gracias a la petición del Cuerpo Consular se ha logrado que se deje sin efecto los traslados desde Lima hacia provincias y más bien sean trasladados a esta ciudad los que se encuentran en penales alejados de la capital (Entrevista No.3).

La extensión geográfica del Perú también es percibida como una dificultad al momento de brindar asistencia consular a los extranjeros fuera de la capital por parte de la Representante Consular del Ecuador. La enorme amplitud del territorio peruano impide brindar una cobertura consular a nivel nacional, hay ecuatorianos que se encuentran al límite con Brasil o en la zona Sierra del país. Para el Consulado ecuatoriano no es factible poderlos visitar por las distancias y también por el limitante económico, ya que los desplazamientos fuera de Lima significan un egreso importante para el Consulado, y no es posible atender todas las demandas que existen en diferentes partes del país (Entrevista No.6).

Entre las razones para que existan ecuatorianos cumpliendo sentencias fuera de Lima, a decir de la Vicecónsul de Ecuador, es debido a que el hecho ilícito fue cometido en

los sitios en donde los compatriotas hoy purgan sus condenas. Otra razón, la que es compartida con sus otros colegas, es el hacinamiento en los penales de la capital, lo que impide que todos los ecuatorianos se encuentren en Lima y sea factible para su Consulado brindarles la asistencia requerida (Entrevista No.6).

Por su parte la funcionaria del INPE, Rosa Mercedes Santillán refiere que otra dificultad por la que atraviesa el Cuerpo Consular acreditado en el Perú, cuando requiere visitar a sus connacionales es la falta de agilidad en la entrega de autorizaciones de ingreso, además los excesivos controles de seguridad interpuestos por ciertos miembros del INPE, los cuales van en contra de las facultades que tienen los Cónsules u otra Representación Diplomática y eventualmente pueden verse afectados los privilegios e inmunidades que amparan al personal diplomático que cumple este tipo de actividades. Es frecuente que para ingresar a un Establecimiento Penitenciario, los diplomáticos deban esperar hasta una hora o más para ser admitidos, en la mayoría de casos a pesar de contar con la autorización escrita emitida por la Presidencia del INPE los ingresos a los penales demoran más de lo normal y en muchas ocasiones ese tiempo es mucho mayor al tiempo empleado en el desarrollo de la visita al interno (Entrevista No.1).

La asistencia consular desconcentrada en el Perú se ve dificultada básicamente por tres razones: debido a que la capital alberga a todas las representaciones consulares acreditadas en el país, su gestión se circunscribe a los límites geográficos de Lima, las grandes distancias que median entre ciudades, dificulta que los Cónsules brinden un acompañamiento personalizado a sus connacionales. La segunda razón tiene que ver con el tema de circunscripción y competencia, los detenidos son sentenciados a cumplir penas privativas de libertad en el lugar donde cometieron el hecho; y en tercer término, debido al hacinamiento de las cárceles de Lima, esto obliga a la autoridad penitenciaria del país a derivar a los internos fuera del área de asistencia consular que se encuentra centralizada en Lima.

La aplicación de la Ley 30219, precisa del concurso de los Consulados, que son los llamados a certificar el arraigo domiciliario y presentar la carta de garantía que asegure los recursos suficientes para que el interno pueda viajar a su país de origen al momento de ser favorecido con el beneficio especial de salida. Además, los internos necesitan ciertos documentos que acrediten su plena identidad, salvoconductos para poder viajar u otros requerimientos solicitados por la autoridad judicial. Al estar lejos de sus consulados nada de estos requisitos pueden ser cumplidos o en su defecto,

demoran más de tiempo normal, lo que limita o entorpece el trámite de solicitud del Beneficio Especial de Salida que otorga la Ley 30219; sumado a ello la ausencia de una representación consular cercana a los penales, limita la ayuda humanitaria que los internos extranjeros puedan necesitar.

2.3. Jerarquización de causas

Índice de Jerarquización de las Causas

Tabla No. 2: Jerarquización de causas

| Pago de Reparación Civil | |
|---|---|
| Dimensiones | Valores |
| Nivel de Impacto en la problemática | Alto impacto = 2 |
| Posibilidad de modificación | Regular posibilidad de modificación = 1 |
| Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención | Es compartida = 1 |
| Defensa Pública deficiente | |
| Dimensiones | Valores |
| Nivel de Impacto en la problemática | Regular impacto = 1 |
| Posibilidad de modificación | Baja posibilidad de modificación = 0 |
| Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención | Totalmente = 2 |
| Asistencia consular y humanitaria limitada | |
| Dimensiones | Valores |
| Nivel de Impacto en la problemática | Bajo impacto = 0 |
| Posibilidad de modificación | Alta posibilidad de modificación = 2 |
| Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención | Es compartida = 1 |

Fuente: Guía para la elaboración de proyectos de innovación PUCP

Elaboración: propia

a) Pago de Reparación Civil

De los datos expuestos en la tabla anterior se determina que el nivel de impacto del pago de reparación civil en la problemática alcanza un nivel de 2, equivalente a “*Alto Impacto*”. Esto se debe a que el principal requisito para que un interno acceda a algún beneficio penitenciario es haber obtenido la exoneración del pago de la reparación civil o haber cancelado la totalidad del monto. La primera opción resulta muy complicado de cumplir debido a que, algunos jueces se niegan a conceder la exoneración porque el Tráfico Ilícito de Drogas es considerado un delito contra la salud pública, cuyo afectado es el Estado, y de acuerdo a su criterio, si se va a otorgar un beneficio penitenciario debe, al menos, existir el pago de la multa pecuniaria. Debido a esta causa las solicitudes de exoneración no progresan y los beneficios penitenciarios no se efectivizan.

La posibilidad de modificación tiene un valor de 1, lo que equivale a “*regular posibilidad de modificación*”. Este valor obedece a que la propuesta que se plantea no está orientada a modificar ninguna norma vigente, se propone más bien, fortalecer aspectos de la gestión de beneficios penitenciarios que propicien un mayor número de detenidos.

En la dimensión sobre si la propuesta se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual se pretende generar la intervención, tiene un valor de 1 “*es compartida*”, fundamentalmente porque se propone la creación de una red de cooperación en la cual intervengan diferentes actores como Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, facultades de Derecho, y otros; lo que da cuenta que los marcos normativos que regirán el proyecto son diversas y multicompetentes.

b) Defensa Pública

El nivel de impacto de la defensa pública en la problemática tiene una valoración de 1 “*regular impacto*”. Si bien es cierto, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, organismo adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe proporcionar defensa pública a quienes no cuentan con recursos para financiar una particular, su nivel de impacto es muy bajo, debido a que existe un déficit muy grande entre defensores públicos y el volumen de privados de libertad. Para la obtención de

beneficios penitenciarios es imprescindible el concurso de un abogado que asesore legalmente al detenido.

No existe posibilidad de modificación, debido a que no se propone la implementación de nuevos procesos, más bien fortalecer los que ya existe con el apoyo de los estudiantes de los últimos ciclos de las facultades de Derecho.

La alternativa que se plantea se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde la cual se pretende generar la intervención, es por esto que esta dimensión alcanza una valoración de 2 "*totalmente*", toda vez que la propuesta de incorporar a los estudiantes de Derecho al sistema de defensa público se enmarca dentro de las competencias de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del MINJUS.

c) Asistencia consular y humanitaria limitada

El impacto de la asistencia consular y humanitaria tiene un valor de 0 "*bajo Impacto*", debido a que, a pesar de las limitaciones por las que atraviesan las personas privadas de libertad en el Perú, esto en términos jurídicos no tiene mayor relevancia.

La posibilidad de modificación, por el contrario tiene un coeficiente 2 "*alta posibilidad de modificación*", debido a que el presente proyecto plantea la posibilidad de que la Defensoría del Pueblo, a través de su Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, pueda proporcionar asistencia humanitaria a los privados de libertad de origen extranjero, como tarea adicional a la asignada dentro de su reglamento de obligaciones y funciones. Lo que modificaría su esquema habitual de labores.

La asistencia consular y humanitaria es compartida. Como se mencionó previamente, las oficinas consulares tienen dentro de sus competencias el velar por la integridad de sus connacionales, pero esto no deslinda que la institucionalidad local, encargada de garantizar el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana desvie su responsabilidad al respecto. Es por eso que, esta dimensión tiene una calificación de 1 "*es compartida*".

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS

3.1 Alternativa 1: Propuesta que facilita el pago de Reparación Civil

La doctora Carla Carbonel Vidalón, Juez Especializado Penal del Juzgado Penal Liquidador del Callao, señala que: “En términos generales, sin hacer un distingo primigenio entre nacionales y extranjeros, todo interno tiene, de por sí, al ser privado de libertad, ya una imposibilidad de cumplir con el pago de reparación civil o días multa de acuerdo al delito. Sin lugar a dudas, esto es más complicado para los ciudadanos extranjeros que han sido condenados en nuestro país, que justamente por las circunstancias económicas, al encontrarse en el exterior no cuentan con el apoyo de amigos o familiares para los efectos de poder cumplir con la sanción económica que se les ha impartido para resarcir el daño a la parte agraviada, ya sea el Estado o persona natural. El mismo hecho de que estén privados de su libertad les reduce la posibilidad de poder tener ingresos económicos suficientes para poder cumplir con esa sanción económica” (Entrevista No. 10)¹⁷

En cuanto a la posibilidad de la exoneración de la reparación civil, y la dificultad que representa conseguirla, la citada magistrada menciona que la Ley 30219 prevé que el padecimiento de algún tipo de enfermedad o la confirmación de una situación económica precaria es una de las vías para obtener dicha exoneración, otro mecanismo, a decir de la Juez Carbonel, es la solicitud de la reducción de la reparación civil. Sin embargo esta alternativa no es tomada en cuenta con los abogados que gestionan el beneficio Especial de Salida.

Justamente este es el punto más álgido, la dificultad que tiene el interno de contar con un buen asesoramiento, de ahí es donde parte el error. Porque, efectivamente, la Ley sí contempla que aquella persona que no pueda cumplir con el pago íntegro de la Reparación Civil, pueda solicitar esas dos posibilidades; una es la exoneración por temas humanitarios o la reducción de esa sanción pecuniaria que fue fijada inicialmente en una sentencia. Se resume entonces, que la dificultad que se presenta es que el interno no cuenta con una adecuada orientación en cuanto a obtener la exoneración del pago o solicitar su reducción (Entrevista No. 10).

¹⁷Entrevista realizada el 26 de junio de 2018 a la Doctora, Carla Giulliana Carbonel Vidaló, Juez, del Primer Juzgado Penal Liquidador Permanente de la Corte Superior del Callao.

En cuanto al impedimento de la exoneración civil presentada por ciertos Jueces, su decisión se inspira en el hecho de cómo está sustentada la solicitud de exoneración. En este punto, el aporte del Instituto Nacional Penitenciario es fundamental, ya que uno de los requisitos para que los jueces puedan respaldar la exoneración civil es el informe socioeconómico emitido por el INPE. Toda decisión que tome el Poder Judicial, en particular los magistrados, debe estar respaldada y, como señala la vasta jurisprudencia, debe estar motivada, no solo basta que el juez tenga en consideración que se trata de una persona de escasos recursos y por ende se le debe otorgar el beneficio. Esa consideración debe ir más allá, la resolución debe ser motivada con base en elementos de convicción, y ahí es donde se debe contar con el apoyo coordinado de las instituciones, en este caso particular del INPE, que es la entidad que debe emitir el informe socioeconómico pormenorizando toda la situación que durante el tiempo de permanencia en el penal, el interno atravesó; enfatizando que se trata de una persona que no recibe visitas de sus familiares, solo de su consulado; seguidamente se debe hacer constar si padece alguna enfermedad o condición especial de discapacidad; todo ello contribuye a que los jueces evalúen estos factores y consideren la posibilidad de que por razones humanitarias es factible exonerar el pago de reparación civil, y los días multa cuando el delito es en agravio del Estado (Entrevista No. 10).

Con el mismo enfoque, la licenciada Mercedes Santillán anota que la capacidad de pago de los internos extranjeros es muy baja, dada su condición socioeconómica, frente a lo cual existe la posibilidad de obtener su exoneración o reducción del monto. La funcionaria menciona que: “Si bien es cierto que las posibilidades de exoneración en los últimos tiempos son más probables, persisten las limitaciones impuestas por ciertos Jueces para otorgar este beneficio. No obstante esta dificultad, algunos magistrados han planteado la posibilidad de que aquellos internos que soliciten la exoneración, demuestren voluntad de pago y cancelen al menos una parte del monto impuesto. Este esfuerzo sirve de motivación para que los Jueces concedan la exoneración de la parte restante” (Entrevista No. 1)¹⁸.

En este mismo orden de ideas, el abogado Federico Javier LLaque Moya, Vicepresidente del Consejo Nacional Penitenciario, abordó la problemática del pago o

¹⁸ Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2017, a la Abogada Rosa Mercedes Santillán Villanueva, Asistente Legal de la Coordinación de Traslados Internacionales del Instituto Nacional Penitenciario.

exoneración de la reparación civil. A este respecto, mencionó que en los últimos meses se había producido una alta rotación de Jueces, de ellos una gran mayoría no se encuentran familiarizados con beneficios penitenciarios y desconocen los procedimientos para exonerar o reducir la reparación civil. En cuyo caso convendría ofrecer una capacitación y actualización de conocimientos, de tal forma que los defensores públicos cuenten con los atributos competentes necesarios para una eficiente aplicación de la normativa vigente¹⁹.

La consecuencia de este desconocimiento repercute en la negación del recurso de exoneración con el subsiguiente estancamiento en el proceso del Beneficio Especial de Salida, frente a lo cual el abogado LLaque manifestó que una opción válida podría ser que los internos generen recursos propios con base en el desarrollo de pequeños emprendimientos que les generen alguna utilidad que pueda ser destinada al pago de la reparación civil.

Desde una base jurídica y a fin de viabilizar las solicitudes de traslado de extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú, en diciembre de 2016, el Estado peruano promulgó el Decreto Legislativo No.1281, con el cual se modificó los artículos 511, 512, 517, 518, 521, 522, 523, 525, 526, 527, 540, 541, 542, 543 y 544 del Código Procesal Penal respecto del procedimiento de Extradiciones y Traslados de personas condenadas (Decreto Legislativo No.1281).

En la exposición de motivos para la propuesta de este Decreto Legislativo se mencionó que en el Perú, la ejecución de penas es de carácter mixto, debido a que está conformada por dos componentes: judicial y administrativo.

La ejecución de una pena, en lo que concierne a la realización, modificación, extinción o desconocimiento de la pretensión punitiva del Estado es competencia del Derecho penal o judicial; entre tanto que los aspectos asociados a la ejecución material de la condena pertenece al Derecho administrativo.

De este modo, si bien la actuación judicial resulta imprescindible por ejemplo para decidir el otorgamiento de beneficios penitenciarios y la reducción o exoneración del pago de reparación civil, sin embargo, no existe un mayor sustento para encargarle a los jueces el control del traslado de un interno, así como la revisión de los requisitos

¹⁹ Intervención del Vicepresidente del Instituto Nacional Penitenciario, en Reunión Ampliada con el Cuerpo Consular Acreditado en el Perú, realizada en la Comunidad Andina el 8 de enero de 2018.

formales y taxativos para el traslado conforme a los tratados o al Código Procesal Penal, incrementando de este modo de forma innecesaria su carga laboral (Decreto Legislativo No.1281).

Por lo tanto, la autoridad competente consideró que era necesario hacer un cambio sustancial y dotar de un componente administrativo al trámite de traslado de personas condenadas para mejorar su eficacia, pues el antiguo modelo ocasionaba una demora excesiva en la resolución de las solicitudes presentadas por los internos extranjeros, quienes tienen derecho a obtener respuestas oportunas por parte del Estado.

De otro lado, la excesiva demora en los trámites de traslado representa un significativo gasto en el presupuesto nacional. A la fecha de elaboración de la propuesta modificatoria, existían 1810 extranjeros cumpliendo pena privativa de libertad en el sistema penitenciario del Perú, lo que supone una asignación de servicios y recursos económicos diarios para su manutención, elementos que justifican la adopción de una política pública que reduzca el número de internos extranjeros mediante el traslado a sus respectivos países de origen. De este modo, se alcanzan dos importantes objetivos; la resocialización de la persona sentenciada en un entorno familiar y cerca de sus seres queridos, y se liberará espacios en los establecimientos penitenciarios que actualmente atraviesan una sobrepoblación superior al sesenta por ciento (Decreto Legislativo 1281).

En su parte considerativa el Decreto Legislativo No. 1281 establece: “Que, dado el tiempo transcurrido y, a la luz del desarrollo de la jurisprudencia nacional, así como de los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, resulta necesaria su actualización, la misma que debe permitir mejorar los procesos, optimizando la garantía de los derechos de las personas sometidas a extradición o traslado” (Decreto Legislativo 1281).

El literal “e” de la mencionada Norma Legal establece:

“e.1) Excepcionalmente, el condenado que solicita su traslado al extranjero, puede requerir al juez penal competente que reduzca o le exonere el pago de la reparación civil y multas, acreditando razones humanitarias debidamente fundadas o carecer de medios económicos suficientes, previo informe socio-económico del funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario que corrobore dicha situación. En el caso de reparaciones civiles solidarias, el

beneficio se extiende a los demás condenados extranjeros que soliciten su traslado y se encuentren en la misma condición” (Decreto Legislativo 1281).

e.2) El condenado puede solicitar la reducción o exoneración con fines de traslado desde el momento que la sentencia de condena quede firme. La solicitud se pone en conocimiento del actor civil. Luego de recibir el informe socio-económico del Instituto Nacional Penitenciario y siempre que no exista oposición, el juez resuelve en un plazo de cinco días” (Decreto Legislativo 1281).

Este Decreto brinda al Poder Judicial el argumento jurídico que respalda el otorgamiento de la exoneración de la reparación civil, lo cual abre una ventana de oportunidad al interno que la solicita, toda vez que la resolución favorable que emita el Juez no estará basada en el criterio de conciencia, si no que se encuentra enmarcada en la ley vigente.

Asimismo, esta postura favorable de algunos magistrados evidencia los esfuerzos que viene realizando el Estado peruano en aras de ofrecer alternativas frente a la dificultad que representa para los extranjeros privados de libertad cancelar la reparación civil.

Los resultados esperados de esta propuesta de reforma incluyen una importante simplificación de trámites en los procedimientos de extradición y traslado de internos extranjeros, orientada a optimizar el uso de recursos públicos y, al mismo tiempo, permite que el Estado cumpla eficazmente sus obligaciones internacionales en materia de cooperación jurídica internacional.

Especial atención merece en este punto, la simplificación administrativa del trámite de traslados, que en el marco de la propuesta excluye la participación del Poder Judicial, optimizando significativamente los recursos de este poder del Estado, los mismos que podrán ser orientados a complementar otro tipo de actividades en el marco de sus competencias constitucionales.

La reducción de costos por simplificación de trámites y optimización de recursos no es la única ventaja económica tangible en la medida que las personas condenadas de nacionalidad extranjera, estarán en la facultad de retornar a cumplir sus penas en sus respectivos países de origen en tiempos mucho más reducidos, lo que en términos de ahorro de los recursos que los internos extranjeros consumen representará un

beneficio adicional para el Estado, sumado a ello, los espacios que liberan en los establecimientos penitenciarios permitirán disminuir el hacinamiento que hoy se registra en los penales del Perú (Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1281).

Dentro del ámbito legislativo, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, el 31 de octubre de 2017, propuso el “Proyecto de Ley que permite a los extranjeros que cumplan condenas en el Perú, lo hagan en su país de origen”. Este proyecto pretendía modificar el literal a) del artículo 6 de la Ley 30219, concerniente a Pena de Multa y Reparación Civil, el cual menciona que: “El agraviado sea el Estado o, en su defecto, que el sentenciado haya satisfecho completamente la reparación civil fijada expresamente en la sentencia a favor de otros agraviados, salvo que se haya dispuesto la reducción o exoneración del pago, de conformidad con lo señalado en este artículo”

En la parte pertinente la propuesta planteaba que “(...) a fin de acceder al beneficio especial de salida cuando el agraviado sea el Estado, no es exigible al interno extranjero el pago de reparación civil, ni la pena de multa (...)” (Alcorta, 2017).

Lamentablemente, esta propuesta no recibió dictámen favorable en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores 2017-208 del Congreso de la República.

De acuerdo al argumento expuesto por el Poder Judicial “(...) no resulta pertinente emitir dictámen favorable en el caso de la presente iniciativa legislativa, debido a que, la redacción del numeral 6.1 literal a), podría conllevar a una interpretación ambigua, por cuanto señala que el interno puede solicitar al Juez de la causa la reducción o exoneración del pago de reparación civil, fijada expresamente a los agraviados; con lo que se podría entender que la norma procura la solicitud de reducción o exoneración de algo que ya ha sido satisfecho por el interno (*reparación Civil*)” (Dictámen de Inhibición Proyecto de Ley No. 2055/2018).

Por su parte, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, concluyó pronunciándose por la no viabilidad de la iniciativa legislativa, debido a que exige al solicitante el pago íntegro de la reparación civil, para solicitar al juez su exoneración o reducción de pago de la reparación civil; lo considera incongruente (Dictámen de Inhibición Proyecto de Ley No. 2055/2018).

El Ministerio de Relaciones Exteriores concluyó que la propuesta legislativa no difiere en gran medida a la redacción original de la Ley 30219. Su exposición de motivos tampoco expone la necesidad o relevancia que justifique una modificación de la redacción original. Considera además que, tanto la mencionada Ley como la iniciativa legislativa discriminan negativamente al Estado, al señalar que cuando éste es el agraviado no se le exigirá al interno extranjero el pago de la reparación civil, ni el pago de los días multa (Dictámen de Inhibición Proyecto de Ley No. 2055/2018).

En definitiva, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República concluyó que: "(...) en atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el inciso C9 del artículo 70 del Reglamento del Congreso, la Comisión de Relaciones Exteriores del periodo anual de sesiones 2017-2018, en su Decima Novena Sesión Ordinaria celebrada el 30 de abril de 2018, ha acordado, por MAYORÍA de los presentes, inhibirse de dictaminar el Proyecto de Ley No. 2055/2017-CR, por ser materia de esta iniciativa legislativa de competencia del la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Dictámen de Inhibición Proyecto de Ley No. 2055/2018).

Desde una perspectiva comparada es interesante analizar las medidas que Chile adoptó frente a la sobrepoblación y hacinamiento carcelarios.

Según Gendarmería de Chile, en 2012 existían 2.200 condenados extranjeros cumpliendo pena privativa de libertad en establecimientos penitenciarios del vecino país, lo que motivó a sus autoridades a proponer e implementar de manera urgente políticas de remediación. La medida adoptada benefició a 1.066 extranjeros, de los cuales 988 provenían de países limítrofes, y de éstos, 587 eran bolivianos, además permitió al Estado chileno el ahorro de US \$ 13 millones de dólares al año (El Mercurio, 2012).

La norma legal que amparó la ejecución de beneficio penitenciario fue la Ley No. 20.588, Indulto Conmutativo General, promulgada el 18 de abril de 2012.

Como antecedente para la presentación de este Proyecto de Ley es conveniente mencionar que frente a la sobrepoblación carcelaria, el Gobierno chileno estimó esencial "propiciar un conjunto de medidas tendientes a mejorar las condiciones de los establecimientos penitenciarios de ese entonces, con miras a brindar un trato digno y humanitario a quienes se encontraban cumpliendo penas privativas o restrictivas de

libertad; y con el objeto añadido de reducir el elevado nivel de hacinamiento que por aquellos días vivía el sistema carcelario de Chile, el mismo que alcanzó niveles próximos al 60% de sobrepoblación penal” (Congreso Nacional de Chile, 2011).

En lo concerniente a la población extranjera, la Ley 20.588 en su artículo 5 estableció: “Concédese un indulto general, consistente en la conmutación del saldo de la o las penas privativas de libertad que les restan por cumplir y las multas, por la pena de extrañamiento especial en su país de origen, a los extranjeros que, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, se encuentren privados de libertad en virtud de una condena por sentencia ejecutoriada y que satisfagan las siguientes condiciones copulativas” (Congreso Nacional de Chile, 2011).

Los requisitos impuestos por la autoridad chilena para la concesión del indulto general fueron:

- a) “Tener cumplidos dos tercios de la pena. Tratándose de mujeres con hijos cuya edad no supere los dos años, se entenderá cumplido este requisito si les faltaren hasta seis meses para enterar los dos tercios de la pena. Si la condenada hubiere obtenido, con anterioridad a la vigencia de esta ley, reducción en su condena por indulto particular u otra causa, el cómputo de los plazos previstos en esta letra se efectuará respecto de la pena yareducida”.
- b) “Haber observado, durante los tres últimos bimestres, una conducta sobresaliente, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 19.856, que crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta.
- c) “Suscribir un compromiso de no volver a cometer un crimen o simple delito”. (Ley 20.588).

El nivel de urgencia con el que se tramitó e implementó la Ley 20.588, es muy aleccionador, pues su artículo ocho dispuso “La expulsión de los extranjeros respecto de quienes se verifique la procedencia del indulto al que se refiere el artículo 5° se llevará a cabo dentro de un plazo de ciento cincuenta días, contado desde la entrada en vigencia de la presente ley” (Ley 20.588).

Como se puede apreciar, los requisitos que impuso la Ley 20.588 fueron simples y de fácil acceso, esto permitió alcanzar al cien por ciento el objetivo planteado por las autoridades chilenas, al disminuir la presencia extranjera en un 50% en los establecimientos penitenciarios de ese país. Lo cual permitió resolver, aunque sea de forma temporal, el problema de la sobrepoblación y hacinamiento carcelarios.

3.2 Alternativa 2: Propuesta que mejora la Defensa Pública

De acuerdo a la jerarquización de causas en el presente proyecto de innovación, a la defensa pública deficiente se le ha otorgado una ponderación de regular impacto. A continuación presentaré el análisis de esta causa para determinar el grado de avance que ha logrado el Estado peruano para tratar de atenuar sus efectos.

El acceso limitado a la justicia ubica a los privados de libertad, que carecen de los medios para solventar los honorarios de un abogado contratado en un nivel preocupante de desprotección, o de *pobreza legal*, concepto proporcionado por Fernando Del Mastro Puccio (2007), se adapta perfectamente a las necesidades de defensa por las que atraviesan internos, especialmente los ciudadanos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú:

“La pobreza legal puede ser definida como la incapacidad de una persona para poder utilizar las normas, las instituciones del Estado y otros mecanismos alternativos como medio idóneo para poder ejercer derechos y solucionar conflictos” (Del Mastro, 2007). Muchos factores contribuyen a que exista pobreza legal: limitaciones geográficas, estar lejos del entorno familiar o nacional; limitaciones por razón del idioma, ser juzgado y sentenciado en un idioma ajeno al materno, toda vez que el Código de Procedimientos Penales está publicado únicamente en castellano; “limitaciones económicas, como los altos costos que supone seguir un interminable proceso en el Poder Judicial, falta de asistencia letrada, limitaciones en cuanto al acceso a la información relativa a los derechos que asiste a las personas privadas de libertad, en tanto únicamente unos pocos conocen sus derechos y las leyes que regulan sus actividades; entre muchas otras” (Del Mastro, 2007).

La ausencia de una estructura sólida de defensa y el acceso parcializado a la justicia son equívocos que, si bien no han sido tratados oportunamente, tampoco podemos decir que han permanecido ajenos a la gestión estatal. Las aspiraciones de mejoras en

el Sistema de Administración de Justicia están plasmadas en el Acuerdo Nacional por la Justicia, que entró en vigor el 2 de noviembre de 2016.

El mencionado Acuerdo, en su parte introductoria expresa:

“La justicia es un valor fundamental del sistema democrático y, al mismo tiempo, un servicio público a cargo del Estado a través de sus instituciones, debe estar al alcance de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Corresponde por tanto, al Estado y sus instituciones, velar por su calidad y eficacia en todo el territorio nacional, promoviendo el acceso a la justicia, la predictibilidad y oportunidad de las decisiones, la transparencia y la igualdad ante la ley, especialmente de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, sin discriminación” (Acuerdo Nacional por la Justicia, 2016).

Dentro de las prioridades adoptadas por el Acuerdo Nacional por la Justicia está “el contar a corto plazo con un Mapa de la Justicia que brinde información sobre cuánto, cómo, dónde y por qué asignar recursos humanos y financieros a las instituciones de justicia. Es imprescindible la coherencia sistémica para equilibrar en las presencias territoriales, el número de Fiscales con el de Defensores Públicos y con el número de Jueces; optimizar el servicio médico legal, reducir el atraso judicial, articular los planes de descentralización y crecimiento entre las instituciones. Conocer a profundidad la realidad de la justicia, a través del mapa facilitará la definición conjunta de objetivos prioritarios, la optimización de recursos y la medición de la eficiencia y eficacia de las instituciones de justicia” (Acuerdo Nacional por la Justicia, 2016).

Entre los resultados concretos alcanzados por el Acuerdo Nacional por la Justicia 2016, destacan el “Plan Anual de Acción Común en la Lucha Anticorrupción e Inseguridad Ciudadana, la Red de Interoperabilidad y los Centros Integrados del Sistema de Administración de Justicia (CISAJ), módulos con Jueces, Defensores Públicos y Policías para respuestas integrales y rápidas a la población”.

Las reformas propuestas por las instituciones que forman parte del sistema de administración de justicia, frente a un deficiente servicio de Defensa Pública “debe ser abordada mediante la implementación de proyectos de gestión del cambio, que se desarrollen con un enfoque multidimensional y corporativo. El enfoque multidimensional es fundamental para asegurar que la reforma tenga éxito al interior de cada institución, para lograr la modernización de los sistemas de gestión de cada

una de ellas. El enfoque corporativo a su vez, es necesario para asegurar que la reforma facilite la interoperabilidad de los procesos de las instituciones que forman parte del sistema, logrando con ello, la modernización del sistema en su conjunto y el consecuente fortalecimiento del sistema de Defensa Pública, que garantizará el derecho de acceso a la justicia” (Acuerdo Nacional por la Justicia, 2016).

No obstante los esfuerzos del Estado en proponer mejoras al sistema de Defensa Pública y acceso a la justicia, las efectividades en cobertura siguen siendo deficitarias.

Como alternativa transversal digna de ser tomada en cuenta, podemos citar la Guía Regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad, elaborada por la Asociación Internacional de Defensa Pública, AIDEP, de la cual el Perú es Estado parte.

Tomando en cuenta que “los privados de libertad son un colectivo que se encuentra en condición delicada de vulnerabilidad debido al hacinamiento carcelario y toda la alteración de derechos que se deriva de este, el objetivo de la Guía Regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad se ha concebido como una iniciativa que viene a fortalecer los mecanismos de protección a favor de los privados de libertad, como sujetos de derechos e incidirá en los cambios que se requieren para mejorar la atención que hasta ahora se les ha proporcionado” (AIDEP, 2013).

En cuanto a la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, en los artículos correspondientes la referida guía establecen:

“Art. 22.- Debe garantizarse a toda persona privada de libertad el derecho de defensa y de asistencia letrada”.

“Art. 23.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a designar un letrado particular o a solicitar la designación de un Defensor Público oficial”.

“Art. 24.- Se resalta que la asistencia letrada asegura a las personas privadas de libertad asistencia técnica para defenderse frente a privaciones arbitrarias y/o para hacer valer sus derechos frente a las violaciones o limitaciones arbitrarias cometidas durante su situación de privación”.

“Art. 25.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a comunicarse con su letrado defensor y a mantener contactos y a recibir sus visitas en forma irrestricta”.

“Art. 26.- Se reafirma que toda persona privada de libertad tiene derecho a que se respete la confidencialidad de dichas comunicaciones y visitas con su defensor, y que las mismas no sean entorpecidas ni censuradas por las autoridades responsables de los centros de detención”.

“Art. 27.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a autorizar a su defendido, en calidad de representante, a acceder al registro oficial que contenga sus datos personales”.

“Art. 28.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a presentar, a través de su defensor peticiones, quejas, denuncias y recursos ante las autoridades competentes para el caso de violación de sus derechos y, en particular, en casos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (AIDEF, 2013).

En cuanto a las consideraciones particulares que los establecimientos penitenciarios deben tener en cuenta con relación a los privados de libertad extranjeros, la Guía Regional para la Defensa Pública señala: “Las personas privadas de libertad de nacionalidad extranjera deben gozar de facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares cuando así lo requieran o soliciten. Para el caso en que tengan acceso a comunicación telefónica, debe facilitarse el contacto telefónico teniendo en cuenta las diferencias horarias con sus países de origen. Para el caso de traslado de centro la persona privada de libertad tiene derecho a notificar, o pedir que las autoridades comuniquen, a su familia o a otras personas que designe, su traslado y el lugar donde se encuentra internado” (AIDEF, 2013).

En lo relacionado a mecanismos de evaluación, la AIDEF tiene previsto la conformación de un órgano técnico constituido como Observatorio Regional de Buenas Prácticas, al que le serán atribuidas, entre otras, las siguientes responsabilidades:

a) “Dar seguimiento y supervisión a la implementación y ejecución de la Guía Regional para la Defensa Pública y la protección integral de las personas privadas de libertad”.

b) “Dar difusión y divulgación a las buenas prácticas existentes en la región acerca de las funciones de las Defensorías Públicas Oficiales en la protección de las personas privadas de libertad, compartiendo las diferentes experiencias nacionales”.

- c) “Impulsar, apoyar y coordinar las estrategias de capacitación a nivel regional”.

El resultado obtenido de la aplicación de la Guía Regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de las personas privadas de libertad fueron presentados en el marco del “Seminario Internacional sobre Defensa Pública y Personas Privadas de Libertad” efectuado en la ciudad La Antigua, República de Guatemala, los días 10, 11 y 12 de junio del 2013, donde participaron Defensores Públicos de los países miembros del organismo internacional. Al mismo tiempo, se propusieron estrategias de incidencia en el marco de la Organización de Estados Americanos, OEA; y se analizaron las posibles vías de ampliar el impacto de la acción.

A efectos de establecer parámetros comparativos entre la gestión de la Defensa Pública efectuada por el Perú y las propuestas de países vecinos, analizaremos los avances que sobre este tema se presentan en el país vecino Ecuador.

Ecuador, emprendió un programa muy interesante de cooperación interinstitucional entre Facultades de Jurisprudencia de Universidades certificadas y el Poder Judicial. En este sentido, aplicó de una manera muy eficiente una fórmula ganar – ganar, pues por un lado se brindó a los estudiantes de la carrera de Derecho que cursan los últimos ciclos de ciertas universidades, la posibilidad de iniciarse en la participación activa de la defensa jurídica, al mismo tiempo de propiciar asesorías y auspicios de defensa gratuitos a los privados de libertad de escasos recursos.

En una publicación de Ernesto Pazmiño Granizo (2009), doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador se menciona que: “La defensoría Pública no puede ser indiferente al desarrollo de la calidad y cantidad de los servicios legales, adicionales a la pública, disponibles para los sectores de menores recursos, porque esto generaría”, a decir de Pazmiño, una demanda creciente y de imposible cumplimiento para la defensa oficial. “Actualmente existe en el país una fuerte crisis en el mercado de servicios legales que repercute sobre las tareas que debe suplir la defensa pública. Una creciente cantidad de abogados, una creciente cantidad de escuelas de Derecho, las crecientes dificultades en ejercer de un modo rentable la abogacía -en especial por los jóvenes profesionales- y la creciente falta de asesoramiento adecuado para los sectores más vulnerables que deben interactuar en una sociedad cada vez más compleja, son indicativos de la gravedad y la profundidad del modo del ejercicio de la abogacía en nuestros países. La Defensoría Pública en el

Ecuador no puede quedar indiferente y como mera espectadora de este fenómeno porque entonces, o se sobrecarga de trabajo de un modo endémico con grave perjuicio para la calidad de sus servicios- o se desentiende realmente del problema en términos de realidad social y no meramente institucional” (Pazmiño, 2009).

En consecuencia con este precepto, el Estado ecuatoriano incluyó en su nuevo “Código Orgánico de la Función Judicial” disposiciones que “adicionalmente al servicio de defensa oficial, permitan que otros organismos de la sociedad civil, además de las universidades, generar servicios de defensa pública en favor de los sectores más empobrecidos”; y, para que el servicio sea eficiente y de calidad, se dispuso que “la Defensoría Pública autorice el funcionamiento de consultorios jurídicos gratuitos y establezca estándares de calidad y mecanismos de evaluación para garantizar esa calidad”. A efectos de afianzar la iniciativa del aporte del sector legal particular en la impartición gratuita de asesoría legal, el Código Orgánico de la Función Judicial del Ecuador dispone:

“Art. 292.- Servicios de defensa y asesoría jurídica gratuita.- Las facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas de las Universidades legalmente reconocidas e inscritas ante el organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, organizarán y mantendrán servicios de patrocinio, defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos de atención prioritaria, para lo cual organizarán Consultorios Jurídicos Gratuitos, de conformidad con lo que dispone el artículo 193 de la Constitución de la República. Las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas que no cumplan con esta obligación no podrán funcionar”. (COFJ, 2009).

“Art. 293.- Registro de los consultorios jurídicos gratuitos.- Las Facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas de las Universidades legalmente establecidas, los organismos seccionales, las organizaciones comunitarias y de base y las asociaciones o fundaciones sin finalidad de lucro legalmente constituidas, para alcanzar la autorización del funcionamiento de los Consultorios Jurídicos Gratuitos a su cargo, comunicarán a la Defensoría Pública, el listado de los profesionales del Derecho que lo integran, su organización y funcionamiento que establezcan para brindar patrocinio en causa y asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y grupos de atención prioritaria”.

“La Defensoría Pública evaluará la documentación presentada y autorizará el funcionamiento de los Consultorios Jurídicos Gratuitos; al efecto, expedirá un certificado que tendrá validez anual”.

“Para garantizar un servicio de calidad es indispensable establecer el perfil técnico del defensor público, indicadores de gestión, estándares mínimos de calidad de la defensa para poder medir si la asistencia del defensor otorgó un valor agregado en la tramitación del proceso. Muchos factores deben considerarse y tenerse en cuenta para garantizar la calidad del servicio público de defensa, entre los que se cuentan mantener cargas de trabajo racionales para los defensores, otorgarles de los instrumentos informáticos y técnicos adecuados, capacitación técnica permanente, consagración de buenas prácticas de defensa, establecimiento de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación constante” (Pazmiño, 2009).

Por lo que el COFJ, en su artículo 294 establece:

“Art. 294.- Evaluación de los Consultorios Jurídicos Gratuitos.- Los Consultorios Jurídicos Gratuitos a cargo de las Facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas, organismos seccionales, organizaciones comunitarias y de base y asociaciones o fundaciones sin finalidad de lucro, serán evaluados en forma permanente por la Defensoría Pública, la cual analizará la calidad de la defensa y los servicios prestados. De encontrarse graves anomalías en su funcionamiento, se comunicará a la entidad responsable concediéndole un plazo razonable que las subsanen; en caso de no hacerlo, se prohibirá su funcionamiento.” (COFJ, 2009).

3.3 Alternativa: 3 Propuesta que mejora la asistencia consular y humanitaria:

La asistencia consular relacionada con ciudadanos extranjeros juzgados y sentenciados en el exterior puede ser dividida en tres áreas fundamentales:

Ayuda Humanitaria: Es el primer ratio de contacto entre el extranjero intervenido por la autoridad policial y su representante diplomático. En este nivel, los cónsules son el único canal de comunicación entre el interno y el mundo exterior, son quienes informan sobre la detención del connacional a las autoridades y, si el detenido autoriza, a sus familiares en el país de origen; asimismo, los diplomáticos se preocupan de cubrir las necesidades básicas de su compatriota en cuanto a vestido,

implementos de aseo, medicamentos, etc. (Guía de Procedimiento de Protección Consular, 2013).

Protección de los Derechos Humanos: Frente a los operativos de intervención y detención de presuntos infractores de la ley, la posibilidad de que los miembros del cuerpo policial infrinjan tratos crueles y vulneren los derechos fundamentales de los privados de libertad es latente. Razón por la cual, es imprescindible que los funcionarios de los consulados persuadan a las fuerzas del orden a garantizar la protección de los derechos de sus compatriotas (Guía de Procedimiento de Protección Consular, 2013).

Asistencia Judicial: El cometimiento de un ilícito, bajo ninguna circunstancia representa la pérdida de derecho alguno por parte del imputado. Bajo esta premisa, los representantes consulares tienen la obligación de proporcionar toda cuanta información sea necesaria a efectos de enterar a su compatriota de las alternativas jurídicas disponibles para la resolución de una causa con estricto apego al debido proceso.

Para el cumplimiento de las tres fases señaladas, los funcionarios diplomáticos deben contar con condiciones favorables, y el Estado receptor debe poner a su disposición todas las facilidades disponibles a efectos de garantizar el adecuado cumplimiento de las actividades inherentes a la asistencia consular.

El marco normativo que regula las funciones de las representaciones consulares de un Estado en otro, es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, suscrita el 24 de abril de 1963, en vigor desde el 19 de marzo de 1967.

En el Capítulo 1, "*De las Relaciones Consulares en General*"; artículo 5, "Funciones Consulares" del mencionado instrumento internacional, en lo que compete a la asistencia que los Cónsules deben brindar a sus connacionales dispone:

- a) "prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;
- b) actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;

c) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

d) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

e) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente” (Convención de Viena, 1963).

Las disposiciones consagradas en la Convención de Viena de 1963 son de carácter vinculante y de obligado cumplimiento; es decir, los Estados parte tienen el compromiso de acatar los mandatos establecidos en mencionada norma internacional. Perú, al ser suscriptor de la Convención de Viena de 1963, está obligado a respetar sus edictos y traducirlos en acciones concretas que ofrezcan las facilidades necesarias para que los miembros del Cuerpo Consular acreditado en el país, puedan ejercer sus funciones y brindar atención, apoyo y asistencia oportuna a sus connacionales, especialmente a aquellos que se encuentran atravesando situaciones graves de vulnerabilidad, como la pérdida de su libertad por el cumplimiento de sentencia al haber sido sujeto de juzgamiento por el cometimiento de un acto delictivo dentro del territorio nacional.

Con el propósito de garantizar la gestión consular dentro de los establecimientos penitenciarios del Callao, el INPE implementó el Plan de Tratamiento Penitenciario del Gobierno Regional del Callao, pues es en su jurisdicción es donde se ventilan la mayor cantidad de expedientes que involucran a extranjeros, debido a que la mayoría cumplen sentencia por tráfico ilícito de drogas, en la modalidad de transporte o *burrier* luego de ser intervenidos en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, ubicado en esa jurisdicción.

En lo concerniente a la población extranjera que cumple sentencia en el Penal del Callao, el citado Plan de Tratamiento Penitenciario contempla:

- “Elaborar cartillas informativas sobre los derechos que asisten a las personas privadas de libertad en los tres principales idiomas que se hablen en el centro penitenciario, con la finalidad de reducir el impacto de la barrera del idioma;
- Implementar el servicio de traductores en las principales acciones de tratamiento como es el caso de evaluaciones para beneficios penitenciarios y progresión en el tratamiento;
- Dotar al establecimiento penitenciario de los terminales telefónicos suficientes en el pabellón de extranjeros para facilitar la mayor comunicación posible entre el interno y su familia;
- Implementar la comunicación vía email a un buzón administrado por el Director del Penal, en cuya dirección los internos puedan recibir comunicaciones estrictamente familiares desde el extranjero, con las medidas de seguridad pertinentes;
- La Dirección del Penal deberá establecer políticas de coordinación directa con las representaciones diplomáticas a fin de facilitar su ingreso al establecimiento penitenciario, con la mayor seguridad posible;
- Establecer, en coordinación con las legaciones diplomáticas, políticas de entrega de dinero en efectivo a los privados de libertad a fin de evitar su uso en drogas o actividades ilegales.
- Promover acciones de coordinación con las embajadas o consulados de los países de los privados de libertad a fin de satisfacer válidamente la acreditación del domicilio en el trámite de beneficios penitenciarios;
- Impulsar la aprobación del Proyecto de Ley N° 2191/2007-PE137 a fin de facilitar el retorno de los internos extranjeros a sus países de origen.
- Establecer políticas de seguimiento y ubicación de los internos extranjeros que hayan logrado su libertad a través de un beneficio penitenciario;

- Promover políticas de cumplimiento de condenas en sus países de origen a través de traslados internacionales en base a los convenios existentes o al Principio de Reciprocidad”. (Plan de Tratamiento Penitenciario del Gobierno Regional del Callao, 2010).

En similar sentido, el Reglamento de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Supremo No. 015-2003-JUS, establece que: “Además del Presidente de la República y los miembros del Consejo Nacional Penitenciario, son los Magistrados del Ministerio Público y del Poder Judicial y el Defensor del Pueblo, quienes en ejercicio de sus funciones podrán ingresar a los establecimientos penitenciarios, previa identificación, en cualquier día y hora de las semana; en tanto que los representantes del Cuerpo Diplomático acreditado en el país (...) podrán ingresar a los establecimientos penitenciarios previa autorización del Director del respectivo establecimiento, Director Regional o de cualquier miembro del Consejo Nacional Penitenciario, para lo cual dirigirán su pedido por escrito a la autoridad penitenciaria respectiva, especificando los motivos de su visita”.

Junto a lo expresado, Presidencia del INPE, el 2 de enero de 2017 dirigió a todos los Directores y Directoras de la Oficinas Regionales el Memorando Múltiple No. 0001-2016-INPE/01, en el que se dispone el cumplimiento de, entre otras, la siguiente disposición:

“Deberá atender y diligenciar oportunamente los requerimientos de información y pedidos de visita a un establecimiento penitenciario realizado por los Cónsules, Misiones Diplomáticas y Representantes del Cuerpo Diplomático acreditado en el país, brindando las facilidades del caso, así como las medidas de seguridad que corresponda, bastando para ello la acreditación consular respectiva(...)” (Memorando Múltiple No. 0001-2016-INPE/01,2016).

En términos de accesibilidad, las disposiciones mencionadas constituyen facilidades que brinda el Estado a través del Instituto Nacional Penitenciario a efectos de que las representaciones diplomáticas ofrezcan una adecuada asistencia consular a sus connacionales.

Sin embargo, en cuanto a la cobertura de asistencia consular, los representantes diplomáticos acreditados en el Perú, cuyo asentamiento laboral se encuentra en Lima, coinciden en que existen serias dificultades para brindar ayuda humanitaria u ofrecer

asistencia legal a aquellos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en establecimientos penitenciarios fuera de la capital.

Al no existir ninguna normativa ni regulación explícita que permita la transferencia de extranjeros sentenciados desde penales fuera de la capital hacia Lima, la ejecución de esta diligencia queda a la discrecionalidad de las autoridades del INPE. Las solicitudes presentadas por los Cónsules no siempre son atendidas y aquellas que llegan a ejecutarse son efectivizadas de acuerdo a la disponibilidad de plazas en los penales de Lima y con base en la aplicación de criterios técnicos y de seguridad propios de la institución.

Del análisis comparativo realizado con otros sistemas penitenciarios de Sudamérica, se evidencia que en su mayoría los extranjeros que se encuentran purgando condenas en un país ajeno al de su origen, se encuentran dispersos en los diferentes penales del extranjero, lo que en términos de asistencia consular representa una seria dificultad.

A este respecto, la diferencia la marca Brasil, cuyo gobierno dispuso en 2006 la creación de la Penitenciaría de Itaí, ubicada en una zona rural casi a 300 kilómetros al oeste de San Pablo. Este establecimiento penitenciario fue pensado para agrupar a reos internacionales y de esta forma, de acuerdo al criterio de las autoridades brasileñas, evitar que criminales nacionales causaran incidentes diplomáticos atacando a presos de otros países, lo que también permite facilitar la asistencia consular. De acuerdo a la data disponible el Penal de Itaí, o Torre de Babel, como también se la llama debido a la cantidad de idiomas que confluyen en su interior, a octubre de 2013, su población carcelaria era de 1474 internos. Nigeria es el país con más presos, 361; el segundo es Bolivia con 133 y el tercero Perú con 122 reclusos (Página Siete, 2013).

CAPÍTULO 4

PROPUESTA INNOVADORA

4.1. Redacción de la propuesta innovadora:

La privación de libertad conlleva implícita la pérdida de otros derechos, como el derecho al trabajo, derecho a la satisfacción de necesidades básicas, derecho a llevar una vida digna. Estas variables se potencializan cuando la persona privada de libertad es de origen extranjero, pues al coexistir en un medio social y culturalmente distinto al de su origen, sus posibilidades de adaptabilidad a las nuevas condiciones de vida son mucho más complejas.

La problemática de los extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en nuestro país es multicausal. Una de las principales dificultades viene dada por su falta de solvencia económica para cancelar la multa de reparación civil, requisito imprescindible al momento de solicitar algún beneficio penitenciario. Otro aspecto de no menos trascendencia es la ausencia de un sistema de acceso a la justicia que garantice el derecho a la defensa del condenado extranjero. Finalmente, por causa de la sobrepoblación carcelaria, un significativo número de extranjeros cumple sentencias en penales alejados de la capital, lo que constituye un fuerte limitante para que puedan recibir asistencia consular y humanitaria de parte de sus representaciones diplomáticas.

Adicionalmente, es preciso destacar los obstáculos legales y burocráticos que deben franquear para acceder al Beneficio Especial de Salida regulado por la Ley 30219, u otro beneficio penitenciario que, eventualmente, les permita regresar a su país. La normativa judicial vigente en el Perú, establece una serie de requisitos que una persona privada de libertad extranjera debe cumplir, como el pago de la reparación civil, la tramitación de su expediente a través de un abogado y el acompañamiento de su representación diplomática.

Como alternativas frente a esta persistente dificultad, en el presente proyecto de innovación se plantean las siguientes propuestas de soluciones asociadas a las causas identificadas en el planteamiento del problema.

Tabla No. 3: Propuestas Innovadoras

| Problema | |
|---|--|
| Dificultades que atraviesan los internos extranjeros en el Perú para acceder a beneficios penitenciarios que permitan su retorno a su país de origen. | |
| Subproblemas | Propuesta Innovadora |
| Falta de recursos económicos para el pago de reparación civil | Creación de emprendimientos productivos tipo <i>start up</i> que permita la generación de ingresos económicos |
| Defensa Pública deficiente | Suscripción de convenios con las Facultades de Derecho para que los estudiantes de último ciclo brinden asesoría legal gratuita |
| Asistencia consular y humanitaria limitada | Articulación acciones interinstitucionales a fin de que la Defensoría del Pueblo proporcione asistencia humanitaria en aquellos penales fuera de la ciudad de Lima y donde la asistencia consular no pueda estar presente. |

Fuente y elaboración: propias

A continuación se presenta el detalle ampliado de los componentes esquematizados en la tabla anterior.

4.1.1. Falta de recursos económicos para el pago de reparación civil

Como propuesta de innovación a la primera causa del problema que es la dificultad del pago de reparación civil, se plantea la creación de emprendimientos productivos que brinde a los internos extranjeros la posibilidad de generar ingresos económicos que les permita cancelar, al menos, un porcentaje del monto fijado en la sentencia, lo que motivará a los Jueces a exonerar la suma restante. Estos emprendimientos productivos podrían ser liderados por la Dirección de Medio Libre y Traslados Internacionales del INPE.

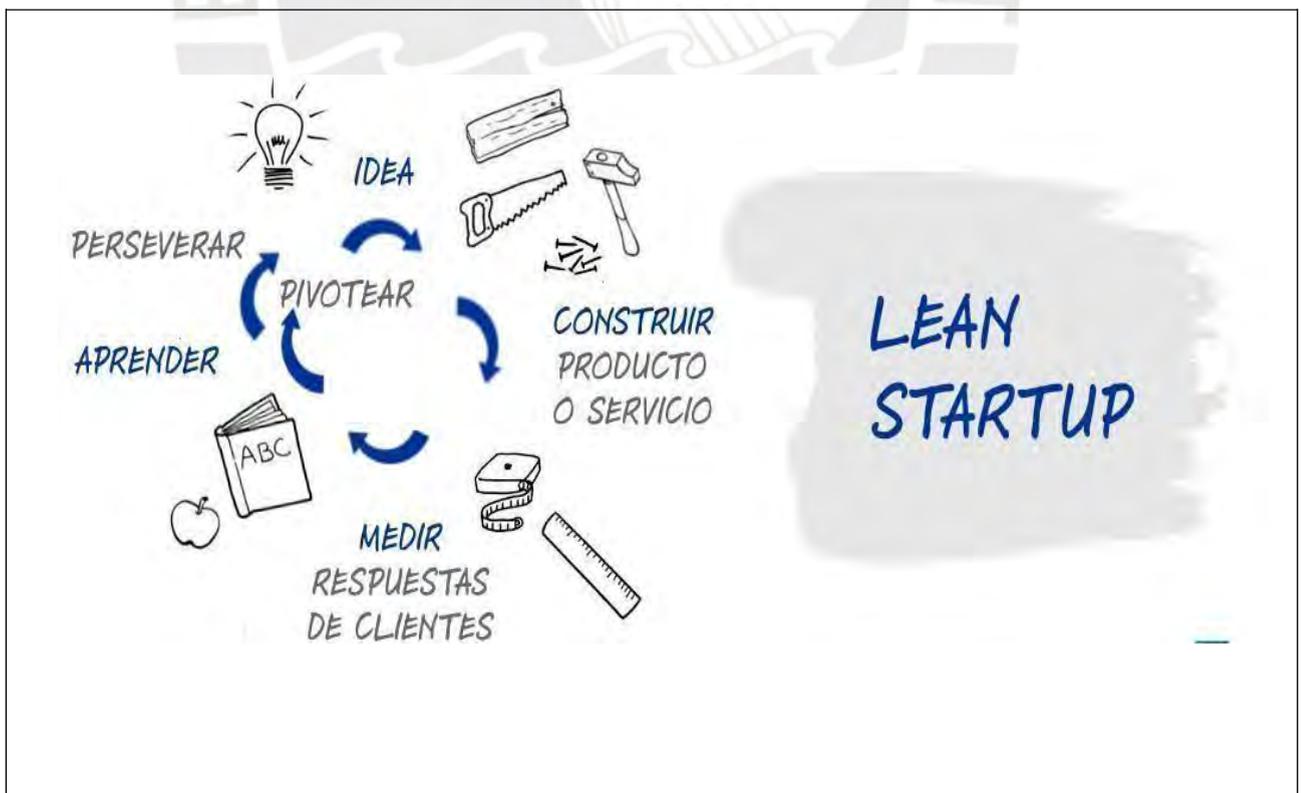
El método de emprendimiento que se propone es del tipo *Lean Startup*, que consiste en crear un producto en corto tiempo, con una mínima inversión de recursos y cuyo mejoramiento de calidad está en constante proceso de perfección, gracias a la retroalimentación brindada por los clientes que procura ajustar la calidad del producto a las necesidades de los usuarios.

El modelo *lean startup* se caracteriza por tener un ciclo de producción extremadamente rápido, en sus fases de manufactura tiene muy en cuenta las necesidades y sugerencias de los clientes, requerimientos que en la modalidad *lean startup* son satisfechos sin utilizar grandes financiaciones o inversiones para lanzarlo al mercado.

De acuerdo a su creador, el emprendedor y autor estadounidense Eric Ries (2011), el modelo *lean start up*, no está pensado únicamente para comercializar productos, obtener ganancias o satisfacer las necesidades temporales de los clientes. Esta metodología está diseñada para crear negocios sostenibles. Este conocimiento puede orientarse científicamente llevando a cabo experimentos frecuentes que permitan a los emprendedores probar todos los elementos de su idea. Bajo los principios de CREAR-MEDIR-APRENDER, la idea fundamental del *lean startup* es convertir ideas en productos, medir como responden los consumidores y aprender cuando pivotear o redireccionar el concepto, innovar o perseverar (Ries, 2011).

La siguiente ilustración muestra en forma gráfica como se encuentra constituido el modelo de emprendimiento *Lean Startup*.

Gráfico No. 1: Ciclo productivo Lean StartUP



Fuente: <https://www.designthinking.es>
Elaboración: Propia

A continuación, en los siguientes encabezados de prensa digital se presenta la implementación práctica y el desarrollo del modelo de emprendimiento *startup* impulsado en dos establecimientos penitenciarios de España.

Gráfico No. 2: Modelo StartUp implementado en Centro Penitenciario Aranjuez, España

Evana&Tía es una firma de bolsos de piel y complementos creada por dos emprendedoras que pretenden apoyar y empoderar a mujeres en riesgo de exclusión social y laboral. Fabrican sus productos en Ubrique, cuna de los artículos de piel en España. La última fase de la producción se realiza en un taller propio alojado en el Centro Penitenciario de Aranjuez, donde trabajan internas del módulo de madres.

Evana&Tía es la primera startup española de moda que empodera a reclusas

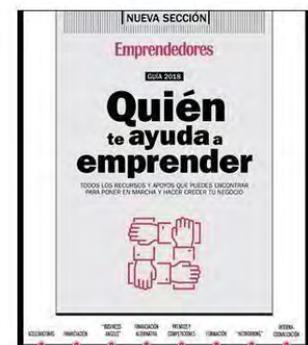
Evana&Tía es una firma de bolsos de piel y complementos creada por dos emprendedoras que pretenden apoyar y empoderar a mujeres en riesgo de exclusión social y laboral. Fabrican sus productos en Ubrique, cuna de los artículos de piel en España. La última fase de la producción se realiza en un taller propio alojado en el Centro Penitenciario de Aranjuez, donde trabajan internas del módulo de madres.

Gráfico No. 3: Modelo StartUP implementado en el centro Penitenciario Femenino Alcalá Meco, Madrid.

Emprender desde la cárcel

Una experiencia piloto en la cárcel de Alcalá Meco, en Madrid, busca formar a reclusas para generar ideas de negocio. En el primer taller han salido ya cinco ideas para emprender en hostelería y retail.

[Ana Delgado | 11/05/2016]



Fuente: <http://www.emprendedores.es>

*“La experiencia se llevó a cabo con un grupo de 30 internas de la prisión de Alcalá Meco, en Madrid. El programa se denomina **Entrepreneurship is the new black** y se basa en la metodología Lean Startup. Conforme a ésta se desarrolló una doble sesión: la primera consistió en un taller sobre Design Thinking para generar ideas innovadoras. La segunda abordó la metodología Canvas para diseñar modelos de negocio”.*

4.1.2 Defensa pública deficiente

La propuesta de innovación para la segunda causa del problema, que es la deficiente defensa pública, se basa en establecer un mecanismo de cooperación interinstitucional entre las Universidades que ofrezcan la carrera de Derecho, el INPE y la Dirección de Acceso a la Justicia y Defensa Pública (DAJDP), del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante el cual los estudiantes de los últimos ciclos de las facultades de Derecho brinden asistencia legal gratuita a las personas privadas de libertad de escasos recursos. La unidad de coordinación y ejecución de este segmento de la propuesta sería la DAJDP.

Con fines referenciales acudiremos a la metodología de cooperación interinstitucional aplicada por el Estado ecuatoriano para garantizar el libre acceso a la defensa pública.

El artículo 292 del Código Orgánico de la Función Judicial del Ecuador, sobre servicios de defensa y asesoría jurídica gratuita establece: “Las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de las Universidades legalmente reconocidas e inscritas ante el organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, organizarán y mantendrán servicios de patrocinio, defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos de atención prioritaria, para lo cual organizarán Consultorios Jurídicos Gratuitos, de conformidad con lo que dispone el artículo 193 de la Constitución de la República”.

“Las facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas que no cumplan con esta obligación no podrán funcionar”.

En concordancia con este mandato legal, en 1968 se crean los Consultorios Jurídicos Gratuitos en la Facultad de Derecho y Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE, bajo las siguientes misión y visión:

Misión:

“Enmarcados en los principios de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, los Consultorios Jurídicos como parte de la Facultad de Jurisprudencia, brindan asesoría legal y patrocinio con honestidad, vocación de servicio y confiabilidad a personas de escasos recursos económicos y a grupos de atención prioritaria, con participación activa de estudiantes de la Facultad y la conducción de profesionales especializados” (PUCE, 2016)

Visión:

“Implementar de manera exitosa la aplicación de un modelo de atención legal gratuita, comprometido con la comunidad y en particular con los sectores más necesitados, coadyuvando además con la formación integral de los estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia” (PUCE, 2016).

Los Consultorios Jurídicos Gratuitos de la PUCE, tienen autonomía y organización interna, existe un Coordinador General de la unidad que supervisa el funcionamiento de las áreas que los conforman, seis de ellas son de servicio legal, estas son: Primeras Consultas, Niñez y Adolescencia, Civil, Penal, Mediación e Investigación y el Centro de Mediación. Funcionan con el apoyo de dos Áreas de asistencia psicosocial: Terapia Familiar y Trabajo Social. Cada una de estas áreas cuenta con un Profesional Coordinador y un grupo de estudiantes, Cursantes del curso Consultorios Jurídicos, del Proyecto Formativo y Pasantes (PUCE, 2016).

Dos son los objetivos principales de los Consultorios Jurídicos gratuitos: “a) Servir de espacio para que los estudiantes de Jurisprudencia se inicien en la práctica de la profesión de abogado; y, b) brindar asesoría y patrocinio a personas de escasos recursos económicos” (PUCE, 2016).

Los Consultorios Jurídicos Gratuitos de la PUCE, se encuentran organizados de la siguiente manera:

Gráfico No. 4: Organigrama consultorios jurídicos gratuitos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.



Fuente: <https://www.puce.edu.ec>

De esta manera, se busca que las Universidades del Perú que impartan la Carrera de Derecho, en coordinación con la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el INPE, brinden, a través de Consultorios Jurídicos Universitarios, asistencia jurídica gratuita a los internos extranjeros que se encuentren imposibilitados de contratar un abogado privado.

4.1.3 Asistencia consular centralizada

El desarraigo social y familiar representa un fuerte impedimento para que los extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú, puedan acceder a fuentes de ayuda que les permita solventar necesidades básicas, como medicina, vestimenta, alimentación u otros requerimientos que deben ser conseguidos a través de una transacción comercial. En consecuencia, “el interno extranjero se encuentra en una situación indiscutiblemente excluyente por partida doble, como extranjero y como persona privada de libertad”. (Santacruz, 2014).

En una sociedad considerada democrática, con igualdad de oportunidades y trato equitativo para todas las personas, se hace necesario la implementación de medidas inclusivas e integradoras, debiéndose eliminar aquellos procedimientos que acentúan

la discriminación y la exclusión social, como las que predominan en el sistema penitenciario peruano. Es altamente necesario desarrollar iniciativas que generen cambios en la gestión y tratamiento de la población penitenciaria extranjera (Santacruz, 2014).

La única ayuda con que un sentenciado extranjero cuenta es la que le proporciona su representación consular. Sin embargo, cuando los establecimientos penitenciarios se encuentran alejados de los Consulados, la ayuda llega tarde, mal o nunca. En el caso del Perú, las embajadas y consulados se encuentran concentrados en la ciudad capital.

Para contrarrestar la asistencia consular centralizada, debido a que está se encuentra exclusivamente presente en Lima, por ser sede de todas las representaciones diplomáticas acreditadas en el país, se plantea que la asistencia humanitaria sea brindada por las Oficinas Regionales, Oficinas Descentralizadas y Módulos de Atención de la Defensoría del Pueblo. Para una atención más eficiente, es recomendable que el equipo humano responsable de ofrecer esta ayuda, esté conformado por profesionales con un perfil que refleje alta sensibilidad en su relacionamiento humano, que sea capaz de percibir y satisfacer las múltiples necesidades que presentan los extranjeros en prisión. Deberán poseer vocación de servicio y un desarrollado sentido de la empatía. De preferencia deberán conocer los principios fundamentales del Derecho y tener conocimientos elementales del idioma inglés.

De este modo se suplirá la ausencia de la asistencia consular y humanitaria a los internos extranjeros que cumplen sentencia privativa de libertad en penales alejados de sus respectivos consulados; además, permitirá que el Perú de cumplimiento a los compromisos asumidos a través de los acuerdos, tratados y convenios internacionales de los cuales es suscriptor como el “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor en enero de 1976 y cuenta actualmente con 147 Estados Partes” .

“El artículo 11 del citado instrumento internacional garantiza que el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado es especialmente importante para los derechos de los reclusos. Este derecho, según se afirma en el párrafo 1 del artículo 11, incluye el derecho a alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Además, el párrafo 2 del mismo artículo reconoce el

derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. En los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 y 15 el Pacto detalla los derechos al trabajo, al goce de condiciones de trabajo razonables, a organizarse en sindicatos, a la seguridad social y el seguro social, a la protección de la familia y los niños, a la salud, a la educación y a participar en la vida cultural. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el encargado de vigilar la aplicación del Pacto (ONU, 2004).

4.2. Relación de la propuesta innovadora con el problema público de investigación

Debido que la dificultad en cumplir con el requisito del pago de reparación civil, la ausencia de un sistema de defensa público eficiente y una asistencia consular parcializada convierte en inviable la Ley 30219, se plantea las alternativas de innovación descritas líneas arriba, las cuales contribuirán en forma efectiva a viabilizar los objetivos originales de la ley en mención.

El programa de emprendimiento empresarial que se plantea, generará la suficiente cantidad de ingresos para que el interno extranjero que solicite el beneficio tenga la posibilidad de cancelar, si no el monto total de la reparación civil, al menos demuestre una intención de pago a través del abono de aunque sea una fracción del rubro.

Asimismo, se espera que el programa de innovación *lean start up* desarrolle en los internos la autosostenibilidad que les permita cubrir sus necesidades básicas, tales como alimentación, medicamentos, vestimenta, lo que redundará en una mejor calidad de vida, elevará su autoestima al sentirse útiles a la sociedad; y, a la vez, paulatinamente se limitará el asistencialismo, paso fundamental para la eliminación de la pobreza.

La incorporación de los estudiantes de las facultades de Derecho, permitirá a los internos contar con una asistencia jurídica permanente. Los futuros profesionales bajo la guía de un abogado líder con amplia experiencia, serán los encargados de diligenciar todos los trámites que demanda la solicitud de la Ley 30219 y otros beneficios penitenciarios.

A la vez, se alivianará la carga laboral de los Defensores Públicos colegiados, quienes podrán dedicarse con mayor atención a tramitar los expedientes asignados.

Esta propuesta garantizará a los internos extranjeros el derecho a la defensa con base en una eficiente asesoría legal gratuita, que por ser gratuita no debe ser de mala calidad.

Como parte del procedimiento para la obtención del Beneficio Especial de Salida, Ley 30219, los Consulados deben otorgar a sus connacionales el Arraigo Domiciliario y Carta de Garantía. Estos requisitos son difícil de cumplir para aquellos internos que se encuentran en penales de provincia. Con base en la Directiva Administrativa que se implementará, los representantes consulares podrán apelar a su contenido para solicitar al INPE el traslado de sus compatriotas a la ciudad de Lima.

Más sin embargo, si por alguna razón extrema es imposible acercar al interno extranjero a su consulado, las Oficinas Regionales, Oficinas Descentralizadas y Módulos de Atención de la Defensoría del Pueblo deberán asumir ese rol, a través del Departamento de Atención al Extranjero en Prisión. De esta manera suplirán la ausencia de la representación consular y será un canal de comunicación entre esta y la persona privada de libertad.

Con estos tres proyectos de innovación se cumplirá el principal objetivo de la Ley 30219, que Crea y Regula el Beneficio Especial de Salida para Extranjeros: “*disminuir la sobrepoblación carcelaria*”, además permitirá redireccionar los recursos empleados en su manutención, a mejorar las condiciones de habitabilidad de los internos nacionales.

4.3. Enfoque de innovación

Las alternativas orientadas a facilitar la obtención de beneficios penitenciarios que faciliten el retorno de las personas extranjeras que cumplen pena privativa de libertad en el Perú, o al menos mejoren sus condiciones de vida, se encuadran en el tipo de innovación disruptiva, que engloba al modelo de gestión *Start up* que será utilizado para la creación de los proyectos de emprendimiento que permitirá a los internos generar un medio de subsistencia para el pago de reparación civil y cubrir ciertas necesidades que no pueden ser solventadas por el Estado.

La creación de la innovación disruptiva se la atribuye Clayton Christensen, quien basado en los preceptos del austriaco Joseph Schumpeter quien a finales de la

década del 30, creó la expresión “destrucción creativa”, con el fin de explicar las transformaciones del modelo empresarial.

En los últimos años, los términos innovación y disrupción, y la creación de áreas encargadas al desarrollo de dichos conceptos han venido en auge. La definición actual en muchas *start ups* y prácticamente en todo tipo de organizaciones, es claro: “hay que innovar” y “hay que ser disruptivo para, a más de generar valor agregado al producto final, liderar, permanecer en el mercado y obtener logros significativos en esta industria (Piedra, 2018)²⁰.

“Cuando el economista de Oxford, MBA y profesor de Harvard Business School Clayton M. Christensen introdujo este concepto entre los años 1995 y 1997 (más de 2 décadas atrás) como una visión para el éxito de los emprendimientos, la práctica demostró con casos de éxito que ser disruptivo a través de la innovación podía ser la clave del éxito para las *start ups*” (Piedra, 2018).

La innovación disruptiva supone una ruptura o renovación de procesos en una determinada área de la gestión pública, donde la transformación profunda repercute en la calidad de vida de los ciudadanos. Consiste en la creación de nuevos programas o servicios públicos para obtener mejores resultados de los mismos. En definitiva, menciona Christensen (2010), “las disrupciones son cambios de mentalidad, a la vez múltiples mentalidades cambian a la vez, ya que en la innovación disruptiva intervienen muchos elementos que son completamente diferentes a los que las personas habían esperado o habían hecho con anterioridad. Todo proceso disruptivo involucra a un grupo objetivo y cuestiona el saber convencional”.

Los disruptores redefinen la noción de rendimiento resaltando las palancas de innovación ignoradas, tales como sencillez, comodidad, accesibilidad, bajos costos. Todas estas son peculiaridades distintivas de la innovación disruptiva.

Por su parte, José Pacheco (2018), emprendedor e innovador mexicano realiza un paralelismo entre innovación disruptiva e innovación tradicional. Al respecto señala que “la innovación disruptiva no es revolucionaria, debido a que no echa abajo al orden establecido, sino que introduce una novedad que encaja perfectamente en este orden y que muchos deseaban, pero no lo tenía, tampoco es evolutiva, porque no

²⁰ Extracto del Artículo “La Innovación disruptiva como motor de crecimiento histórico de las startups”, publicado en el fascículo de la Revista Gestión de 18 de agosto de 2018.

significa que sea el siguiente paso de algo que ya existía, sino una manera diferente y mejor de hacer algo que muchos necesitaban, pero no lo tenían”.

En cuanto a los niveles de incertidumbre de obtener buenos resultados producto de una nueva propuesta, el autor menciona: “mientras que la innovación tradicional es sostenible e incremental, porque trae mejoras para un producto que ya existe. La innovación disruptiva tiene alto riesgo, ya que está expuesta directamente a los riesgos del cambio” (Pacheco, 2018).

Al igual que lo acontecido tiempo atrás con la gestión estratégica y de calidad total o el marketing, estos procedimientos de management empresarial llegaron antes al ámbito comercial privado que al Estado. Pero cuando se incorporaron a la gestión pública fueron de gran utilidad. “Ahora es el turno de la innovación pública, aquella que las administraciones deben aplicarse a ellas mismas. De hecho, muchas organizaciones del Estado se dan cuenta que con las estrategias de planificación no es suficiente, que es necesario implementar instrumentos que permitan explorar el panorama más eficientemente en los tiempos actuales, donde los cambios son cada vez más acelerados. La innovación pública es crear valor público aplicando nuevas alternativas de solución” (Sánchez & Lasagna, 2013).

Sumado a los desafíos propios de innovación pública, a la administración estatal le van a invadir problemas multicausales que rebasarán sus usuales límites. “Cada vez hay más propuestas de innovación disruptiva que se crean sobre la base de procesos de desintermediación. Este tipo de innovación removerá los cimientos de la seguridad jurídica y del entorno fiscal de Estados y ciudades. La respuesta de la administración pública no podrá ser burocrática, habrá que dar una respuesta innovadora. De hecho, la propia administración correrá el riesgo de ser desintermediada en algunos aspectos. Ante ello las respuestas burocráticas y lentas solamente conseguirán molestar más a los ciudadanos” (Sánchez & Lasagna, 2013).

Los citados autores, advierten que: “La presión por la agilidad y los servicios en movilidad no va a parar de crecer y las administraciones deberán adaptarse a ello. En la innovación pública que traen los nuevos modelos de creación de valor público serán los equivalentes a los modelos de negocio en el sector privado. Creemos que los modelos de creación de valor público serán más abiertos, más mixtos público – privados y más versátiles. Para optimizar la gestión pública hace falta una revolución de agilidad. Debemos saber aplicar la filosofía *Lean Startup* al sector público, pero pensando y aportando caminos propios” (Sánchez & Lasagna, 2013).

4.4 Marco teórico del proyecto de innovación:

Una aproximación conceptual de los elementos que constituyen el presente proyecto de innovación aportará a una mayor comprensión de las implicaciones que representa la problemática de las personas privadas de libertad de origen extranjero en el Perú.

Así, definiremos aspectos como: acceso a la justicia, justicia y género, programas de intervención social, enfoque de género en la problemática penitenciaria y derechos humanos y personas privadas de libertad.

a) Acceso a la justicia

La historia jurídica reciente da cuenta del permanente debate que se desarrolla en torno al acceso a la justicia como un derecho. Paradójicamente, cuando mayores esfuerzos realizan los Estados para materializar este derecho, mayores y más notorios son los síntomas que evidencian la necesidad de generar alternativas que fortalezcan el sistema actual de justicia.

La definición de acceso a la justicia que se relaciona con nuestra propuesta de innovación, es la presentada por Haydée Birgin y Beatríz Kohen (2006), quienes definen el acceso a la justicia como “el derecho humano fundamental en un sistema democrático que dentro de sus recursos constitucionales cuente como objetivo garantizar los derechos de todos por igual. Cuando otros derechos son violentados, el acceso a la justicia, constituye la vía para reclamar su cumplimiento ante los organismos competentes y de esta manera garantizar la igualdad ante la ley. En consecuencia, los ciudadanos no caen en indefensión sino que, desde esta perspectiva, además de establecer un marco adecuado para el libre ejercicio de los derechos individuales y sancionar todas las violaciones de esos derechos, el Estado está obligado a garantizar a sus ciudadanos, al igual que a los residentes las condiciones mínimas para su ejercicio y garantizar que las instituciones creadas para dichos fines contribuyan con ese propósito” (Birgin & Kohen, 2006).

En cuanto al ordenamiento jurídico internacional. El derecho a la justicia es el principal derecho de los seres humanos para garantizar los derechos conexos y salvaguardar las libertades. Así lo considera la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer que: “Los Estados tienen el deber de organizar el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta la

presencia del Estado, para asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (CIDH, 1969).

Si una persona aspira a acceder a los derechos que las convenciones le garantizan pero, debido a su situación socioeconómica, está imposibilitado de pagar la asistencia legal o cubrir los costos del proceso, se encuentra en alto nivel de vulnerabilidad y de evidente situación de desigualdad ante la ley. Como toda persona, el acceso a la justicia requiere un sistema de garantías que posibilite su pleno ejercicio. “El derecho a la asistencia legal se ve frustrado por discriminación económica cuando no se provee asistencia jurídica gratuita al acusado carente de recursos” (Birgin & Kohen, 2006).

La CIDH asume que, “para asegurar la igualdad, la equidad y la no discriminación por razones económicas, el Estado tiene el deber de proporcionar los recursos humanos, económicos y materiales para garantizar jurídicamente el acceso a la justicia que contribuye al libre y pleno ejercicio de todos los derechos humanos” (CIDH, 1969).

b) Asistencia consular

En el desarrollo del presente proyecto de innovación se ha hecho permanente referencia a la asistencia consular, a efectos de encuadrar los alcances conceptuales que ello implica, acudiremos a la definición proporcionada por Odette Marínez y Dianelis Zldivar.

Dichas autoras mencionan que la asistencia consular debe ser entendida desde dos dimensiones:

“Como institución internacional y órgano de la Administración Pública: es una institución jurídica internacional que consiste en el establecimiento de un órgano de la administración pública del Estado (Oficina Consular), específico para su actividad en el exterior, en el territorio de otro, por acuerdo de ambos, con el objeto principal de asistir y proteger a sus nacionales y posibilitarles, en la medida de lo permitido por el derecho internacional y el Estado de residencia, el ejercicio de sus derechos y el regirse por su ordenamiento jurídico, ocupándose igualmente de la protección de los intereses *“iure gestionis”* del Estado enviante y prestar los servicios que puedan solicitar nacionales del estado de residencia; procurando siempre mejorar las relaciones mutuas” (Martínez&Zaldivar, 2015).

“Como garantía de los derechos humanos: los cónsules también presentan reclamaciones por las violaciones cometidas a partir del Derecho Internacional contra los ciudadanos del Estado al que representan, pero estas se presentan por el propio cónsul ante el ente público que cometió la violación. La protección consular es preceptiva en virtud de lo esbozado en los artículos, cinco y treinta y seis de la Convención de Viena de 1963, en los cuales se establece la obligación de los cónsules de prestar asistencia inmediata a sus nacionales y de realizar los esfuerzos necesarios para asegurar la protección de los intereses de las personas migrantes provenientes de sus países; para lo que es requisito *sine qua non*, poseer la ciudadanía del estado del cónsul que exhibe la reclamación. En procesos de rupturas diplomáticas entre determinados países o en situaciones excepcionales, son los cónsules los encargados del tratamiento a sus nacionales; aunque se han cometido violaciones a la asistencia consular por determinados Estados, la jurisprudencia internacional recientemente se ha encargado de ratificar la importancia de ella en sentencias y opiniones consultiva” (Martínez&Zaldivar, 20015).

De los conceptos de asistencia consular analizados, el que más se alinea con nuestro campo de estudio, es el que encontramos en el Reglamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, modificado mediante Decreto Supremo N° 091-2011-RE, de 22 de Julio de 2011. En el Capítulo IV, Deberes, Obligaciones y Prohibiciones De Los Funcionarios Consulares, el Artículo 92 expresa:

“Los funcionarios consulares tienen como deber y responsabilidad de brindar los servicios consulares con eficiencia y honestidad, así como orientar, proteger y asistir a las personas naturales y jurídicas en condición de movilidad humana, sujetándose estrictamente al principio de legalidad. Deben, asimismo, conducir los actos de su gestión y de su vida personal respetando las leyes y reglamentos del Estado receptor, con la probidad y el decoro que exige la representación del Estado” (MRE, 2011).

c) Enfoques

La problemática carcelaria es multifactorial. En tal sentido, es conveniente que sea abordada desde los diferentes enfoques que la conforman.

Las mujeres sentenciadas representan el 3.27% del total de la población penitenciaria en el Perú. Si bien es cierto, en términos de paridad es una cifra muy distante a la de los hombres, sus necesidades son mayores y diversas, muchas de ellas son

abandonadas por sus parejas cuando caen en prisión, son madres de niños pequeños, padecen enfermedades; y el hecho de que la mayoría de los penales hayan sido contruidos para varones se traduce en dificultades logísticas adicionales, como la altura de los camarotes, servicios higiénicos o de sanidad.

Al igual que el enfoque de género, el enfoque de derechos humanos debe ser considerado de manera relevante en el tratamiento penitenciario. La pérdida de libertad, bajo ninguna circunstancia implica la pérdida de los derechos fundamentales. Por lo que, resulta trascendente incorporar el componente de los derechos humanos en el presente análisis.

i) Enfoque de Género

Desde la perspectiva de enfoques, las definiciones que aportarán al sustento conceptual de las variables de género y derechos humanos vienen dadas en consonancia con las propuestas de innovación planteadas. Así, para entender el enfoque de género en el acceso a la justicia y defensa pública citamos el artículo 3 de la Ley No. 30365 que menciona “(...) el enfoque de género reconoce la existencia de circunstancias asimétricas en la relación entre hombres y mujeres, construidas sobre la base de las diferencias de género que se constituyen en una de las causas principales de la violencia hacia las mujeres. Este enfoque debe orientar el diseño de las estrategias de intervención orientadas al logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (...)”²¹.

ii) Enfoque de Derechos Humanos

La ratificación de la importancia del enfoque de Derechos Humanos en la gestión pública se encuentra adecuadamente contemplada en la Ley No. 30365, donde al respecto, expresa:

“El enfoque de derechos humanos reconoce que el objetivo principal de toda intervención en el marco de la Ley debe ser la realización de los derechos humanos, identificando a los titulares de derecho y aquellos a que tienen derecho conforme a sus particulares necesidades; identificando asimismo a los obligados o titulares de deberes y obligaciones que les corresponden. Se procura fortalecer la capacidad de

²¹ Ley No. 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, publicada en Diario El Peruano, el 23 de noviembre de 2015.

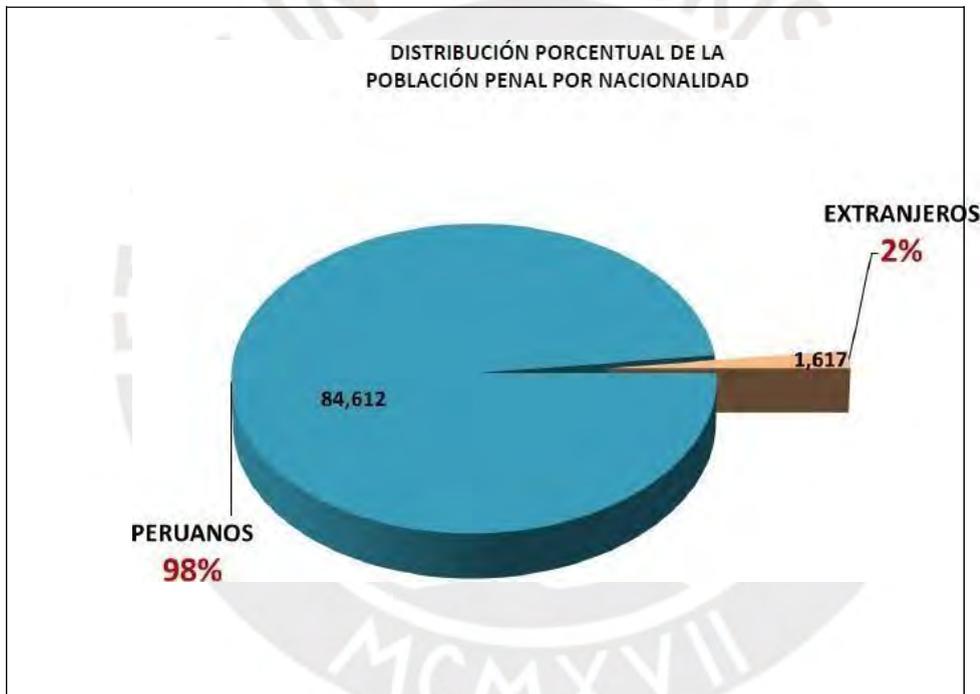
los titulares de derechos para reivindicar estos y los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones”.²²

4.5 Alcance de la propuesta

El alcance de la propuesta de innovación que se presenta es de nivel nacional, debido a que los extranjeros que purgan condenas en el Perú se encuentran dispersos en todos los establecimientos penitenciarios del territorio peruano.

A febrero de 2018, el INPE registró 1,617 internos extranjeros, desagregados en 1,360 varones y 257 mujeres, lo que corresponde al 2% de toda la población penitenciaria.

Gráfico No. 5: Porcentaje de internos extranjeros



Fuente y elaboración: Unidades de Registro Penitenciario-INPE (2018)

El establecimiento penitenciario “Ancón II alberga a la mayoría de los internos extranjeros, contando a la fecha con 347 (234 varones y 113 mujeres), seguido del establecimiento penitenciario del Callao (Sarita Colonia), que alberga 320 internos extranjeros. En cuanto a los centros de detención exclusivamente para mujeres, los establecimientos que cuentan con mayor población extranjera, son los E.P. de Mujeres

²² Ley No. 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, publicada en Diario El Peruano, el 23 de noviembre de 2015.

de Chorrillos (25 internas), E.P. Anexo de Mujeres de Chorrillos (15 internas), y E.P. de Mujeres de Cusco (10 internas)” (INPE, 2018).

Si bien es cierto, la mayor cantidad de internos extranjeros se encuentran en Lima y El Callao, su presencia se encuentra dividida entre 53 establecimientos penitenciarios a lo largo y ancho del país, como se puede apreciar en el siguiente detalle:

Tabla No. 4: Distribución de población extranjera por establecimiento penitenciario



**POBLACIÓN PENAL DE NACIONALIDAD EXTRANJERA POR SITUACIÓN JURÍDICA
Y GÉNERO SEGÚN DEPARTAMENTO Y ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO**

| DEPARTAMENTOS - ESTAB. PENITENCIARIO | TOTAL GRAL | TOTAL | | PROCESADO | | | SENTENCIADO | | |
|---|---------------|--------------|------------|------------|------------|-----------|--------------|------------|------------|
| | | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| TOTAL GENERAL | 1,617 | 1,360 | 257 | 613 | 527 | 86 | 1,004 | 833 | 171 |
| Tumbes | 111 | 88 | 23 | 86 | 69 | 17 | 25 | 19 | 6 |
| E.P. de Tumbes | 111 | 88 | 23 | 86 | 69 | 17 | 25 | 19 | 6 |
| Plura | 33 | 30 | 3 | 20 | 19 | 1 | 13 | 11 | 2 |
| E.P. Plura | 30 | 30 | 0 | 19 | 19 | 0 | 11 | 11 | 0 |
| E.P. de Sulana | 3 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 |
| Lambayeque | 8 | 7 | 1 | 3 | 2 | 1 | 5 | 5 | 0 |
| E.P. de Chiclayo | 8 | 7 | 1 | 3 | 2 | 1 | 5 | 5 | 0 |
| La Libertad | 12 | 10 | 2 | 5 | 4 | 1 | 7 | 6 | 1 |
| E.P. de Trujillo | 10 | 10 | 0 | 4 | 4 | 0 | 6 | 6 | 0 |
| E.P. Mujeres de Trujillo | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| E.P. de Pacasmayo | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Cajamarca | 11 | 10 | 1 | 3 | 2 | 1 | 8 | 8 | 0 |
| E.P. de Cajamarca | 8 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 8 | 0 |
| E.P. de San Ignacio | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Ancaesh | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 7 | 0 |
| E.P. de Huaraz | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| E.P. de Chimbote | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 0 |
| Prov. Const. del Callao | 320 | 320 | 0 | 68 | 68 | 0 | 252 | 252 | 0 |
| E.P. del Callao | 320 | 320 | 0 | 68 | 68 | 0 | 252 | 252 | 0 |
| Lima | 769 | 611 | 158 | 270 | 234 | 36 | 499 | 377 | 122 |
| E.P. Mujeres de Chorrillos | 25 | 0 | 25 | 12 | 0 | 12 | 13 | 0 | 13 |
| E.P. Anexo de Mujeres Chorrillos | 15 | 0 | 15 | 10 | 0 | 10 | 5 | 0 | 5 |
| E.P. de Lurigancho | 99 | 99 | 0 | 47 | 47 | 0 | 52 | 52 | 0 |
| E.P. Miguel Castro Castro | 130 | 130 | 0 | 48 | 48 | 0 | 82 | 82 | 0 |
| E.P. Virgen de Fatima | 4 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| E.P. de Ancon | 135 | 135 | 0 | 105 | 105 | 0 | 30 | 30 | 0 |
| E.P. Modelo Ancon II - S.M.V.C. | 347 | 234 | 113 | 45 | 31 | 14 | 302 | 203 | 99 |
| E.P. de Huacho | 7 | 6 | 1 | 0 | 0 | 0 | 7 | 6 | 1 |
| E.P. de Cañete | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| E.P. de Huaral | 6 | 6 | 0 | 2 | 2 | 0 | 4 | 4 | 0 |
| Ica | 58 | 37 | 21 | 26 | 19 | 7 | 32 | 18 | 14 |
| E.P. de Ica | 45 | 27 | 18 | 25 | 18 | 7 | 20 | 9 | 11 |
| E.P. de Chincha | 13 | 10 | 3 | 1 | 1 | 0 | 12 | 9 | 3 |
| Arequipa | 45 | 38 | 7 | 28 | 24 | 4 | 17 | 14 | 3 |
| E.P. de Arequipa | 28 | 28 | 0 | 16 | 16 | 0 | 12 | 12 | 0 |
| E.P. Mujeres de Arequipa | 6 | 0 | 6 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 |
| E.P. Camana | 11 | 10 | 1 | 9 | 8 | 1 | 2 | 2 | 0 |
| Moquegua | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| E.P. de Moquegua | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| Tacna | 71 | 64 | 7 | 35 | 31 | 4 | 36 | 33 | 3 |
| E.P. de Tacna | 61 | 61 | 0 | 30 | 30 | 0 | 31 | 31 | 0 |
| E.P. Mujeres de Tacna | 7 | 0 | 7 | 4 | 0 | 4 | 3 | 0 | 3 |
| E.P. de Challapalca | 3 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 |

Van...

...vienen

| DEPARTAMENTOS - ESTAB. PENITENCIARIO | TOTAL GRAL | TOTAL | | PROCESADO | | | SENTENCIADO | | |
|--------------------------------------|------------|---------|---------|-----------|---------|---------|-------------|---------|---------|
| | | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| Junin | 9 | 9 | 0 | 5 | 5 | 0 | 4 | 4 | 0 |
| E.P. de Huancayo | 6 | 6 | 0 | 3 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| E.P. de Chanchamayo | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| E.P. de Río Negro | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Ayacucho | 7 | 6 | 1 | 2 | 2 | 0 | 5 | 4 | 1 |
| E.P. de Ayacucho | 7 | 6 | 1 | 2 | 2 | 0 | 5 | 4 | 1 |
| Huanuco | 5 | 5 | 0 | 2 | 2 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| E.P. de Huanuco | 5 | 5 | 0 | 2 | 2 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| Pasco | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| E.P. de Cochamarca | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Ucayali | 17 | 14 | 3 | 9 | 7 | 2 | 8 | 7 | 1 |
| E.P. de Pucallpa | 17 | 14 | 3 | 9 | 7 | 2 | 8 | 7 | 1 |
| Cusco | 40 | 30 | 10 | 10 | 9 | 1 | 30 | 21 | 9 |
| E.P. de Cusco | 30 | 30 | 0 | 9 | 9 | 0 | 21 | 21 | 0 |
| E.P. Mujeres del cusco | 10 | 0 | 10 | 1 | 0 | 1 | 9 | 0 | 9 |
| Madre de Dios | 11 | 8 | 3 | 5 | 3 | 2 | 6 | 5 | 1 |
| E.P. de Pto. Maldonado | 11 | 8 | 3 | 5 | 3 | 2 | 6 | 5 | 1 |
| San Martín | 6 | 6 | 0 | 5 | 5 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| E.P. de Moyobamba | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| E.P. de Juanjui | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| E.P. de Tarapoto | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| E.P. Pampas de Sananguillo | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Loreto | 31 | 26 | 5 | 8 | 8 | 0 | 23 | 18 | 5 |
| E.P. de Iquitos | 24 | 24 | 0 | 6 | 6 | 0 | 18 | 18 | 0 |
| E.P. Mujeres de Iquitos | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 5 |
| E.P. de Yurimaguas | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Amazonas | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| E.P. de Chachapoyas | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Puno | 41 | 29 | 12 | 22 | 13 | 9 | 19 | 16 | 3 |
| E.P. de Puno | 20 | 20 | 0 | 9 | 9 | 0 | 11 | 11 | 0 |
| E.P. de Lampa | 9 | 0 | 9 | 9 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| E.P. de Juliaca | 12 | 9 | 3 | 4 | 4 | 0 | 8 | 5 | 3 |

Fuente y elaboración: Unidades de Registro Penitenciario-INPE (2018)

Otro aspecto que ratifica el alcance nacional de la propuesta de innovación que se plantea, es la participación de la Defensoría del Pueblo.

Con la finalidad de cumplir con sus funciones, y de acuerdo a las competencias asignadas, la Defensoría del Pueblo cuenta con una estructura orgánica conformada por la Alta Dirección, las Adjuntías, los Programas, las Oficinas Defensoriales y los Módulos de Atención Defensorial, esto en cifras equivale a 37 Oficinas Defensoriales distribuidas en las 26 regiones del país (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 16-17).

Las Oficinas Defensoriales (OD), se encuentran bajo el liderazgo de un jefe o una jefa que tiene a cargo dirigir la gestión institucional en la jurisdicción geográfica asignada, implementando y desarrollando, labores de atención al público (quejas, petitorios y consultas), además de supervisar y reforzar la promoción de derechos humanos y visitas a establecimientos penitenciarios (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 16-17).

Los Módulos de Atención Defensorial (MAD), son oficinas permanentes que dependen de una OD y son conducidos por un coordinador o una coordinadora. Están ubicados en diez provincias donde, en su oportunidad, se determinó que era necesario contar con una sede institucional que complemente el trabajo de las OD (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 18).

Como actividad complementaria, “los equipos itinerantes se trasladan desde sus respectivas sedes hacia distritos, poblados y comunidades alejadas, especialmente en zonas rurales, y reciben quejas en las localidades que visitan, realizan actividades de difusión de derechos ciudadanos y supervisan las condiciones de vivienda de las personas privadas de libertad”.²³

A continuación se presenta la distribución geográfica de las “Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención Defensorial” localizados en todo el territorio peruano.

Gráfico No. 6: Oficinas Defensoriales y módulos de atención de la Defensoría del Pueblo



Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo Perú

²³ Decimosexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo. Enero-Diciembre 2012

Como se puede apreciar en las líneas precedentes, tanto la presencia del INPE, como la de la Defensoría del Pueblo es nacional, argumento que respalda el criterio de alcance nacional conferido a al presente proyecto de innovación.

4.6 Relación con la Ciencia Política

La presente propuesta de innovación tiene relación con la Ciencia Política, tanto en el ámbito de políticas públicas como en el de la gestión pública. Lo mencionado se basa en el siguiente argumento:

El proyecto de innovación que se plantea tiene por objetivo contribuir a la disminución de la sobrepoblación carcelaria a través de la implementación de alternativas que hagan posible el retorno al país de origen de los extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el sistema penitenciario peruano, además de garantizar su derecho a la defensa y la implementación de emprendimientos que desarrollen la autosostenibilidad de las personas privadas de libertad.

Las alternativas que se proponen forman parte de un programa de intervención social, cuyo principal objetivo es la generación de recursos económicos que permitan a los internos extranjeros cancelar la multa por reparación civil, o al menos demostrar la intención de pago a través de un abono reducido de la totalidad del monto.

En este sentido, esta propuesta de innovación se vincula a la ciencia política por medio de la política pública, pues a través de su implementación se aportará con iniciativas prácticas y factibles a la solución de un problema público que es el de la sobrepoblación carcelaria que tanto aqueja al país.

Para la puesta en marcha de este proyecto es necesario contar con el concurso de diversos actores, que a través de las instituciones públicas y privadas a las que pertenecen contribuyan a su implementación. Debido al carácter innovador de las estrategias necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, es conveniente redireccionar unas y fortalecer otras capacidades institucionales. Es este el otro nodo que vincula nuestra propuesta con la ciencia política, el de la gestión pública, la misma que en términos conceptuales puede ser definida como aquellos procedimientos enfocados a promover la correcta y eficiente administración de los recursos públicos

con el fin de generar valor público a través de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

4.2. Actores involucrados en la propuesta innovadora

En el diseño e implementación del presente proyecto de innovación se contará con las instituciones que se detalla a continuación, las mismas que deberán sincronizar su actuación de tal forma que se generen redes de complementariedad y cooperación mutua.

4.2.1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Esta entidad sería la encargada de implementar tanto la propuesta de innovación relacionada con la asistencia judicial gratuita proporcionada por las universidades públicas, así como la creación de los emprendimientos productivos *start Up*.

Entre las competencias asignadas al Ministerio de Justicia destaca la de “promover la protección de los derechos Humanos y el acceso a la justicia inclusiva y confiable, con énfasis de la población en condición de vulnerabilidad, así como brindar la oportuna y eficiente asesoría y defensa jurídica de los intereses del Estado, a través de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas institucionales” (MINJUS, 2018).

Dentro del MINJUS se encuentran la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia y el Instituto Nacional Penitenciario, INPE.

4.2.1.1 Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia

“La Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, es el área del MINJUS encargada de asegurar el derecho a la defensa proporcionando asistencia y asesoría técnico legal gratuita, en las materias expresamente establecidas a aquellas personas que no cuenten con recursos económicos y en los demás casos en que la ley expresamente así lo establezca” (MINJUS, 2018).

En el ámbito penal, esta Dirección, que es perteneciente al MINJUS, asiste dentro de los establecimientos penitenciarios, a los imputados o sentenciados durante los procesos judiciales y estaría encargada de patrocinar la defensa pública conjuntamente con las facultades de Derecho de las universidades públicas del Perú.

El eje operativo que efectiviza el derecho a la defensa de los procesados que no cuentan con suficientes recursos económicos es la Dirección de Defensa Penal Penitenciaria.

4.2.2.2 Dirección de Defensa Penal Pública

La gestión de la cooperación interinstitucional entre la Dirección Defensa Penal Pública y las Facultades de Derecho, será ejecutada por la Dirección de Defensa Penal Pública, que es parte de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, cuya función es atender las necesidades de defensa penal de aquellos internos de bajos recursos económicos quienes se encuentran incurso en procesos penales.

Asimismo, brinda asistencia legal a personas privadas de libertad sentenciadas, gestionando beneficios penitenciarios, cumplimiento de sentencias, rehabilitaciones, derechos de gracia entre otros servicios.

En correspondencia con lo anotado, en la siguiente tabla se presenta la relación de establecimientos penitenciarios con las universidades del país.

Tabla No.5: Relación de Universidades con los establecimientos penitenciarios

| Establec. Penitenciario | Universidad – Carrera de Derecho |
|--------------------------------|---|
| Tumbes | Universidad Nacional de Tumbes |
| Piura | Universidad Nacional de Piura, Universidad Nacional de Frontera |
| Lambayeque | Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo |
| La Libertad | Universidad Nacional Ciro Alegría |
| Cajamarca | Universidad Nacional Autónoma de Chota |
| Ancash | Universidad Nacional del Santa, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo |

| | |
|---------------|---|
| Callao | Universidad Nacional del Callao |
| Lima | Universidad Nacional Mayor San Marcos, Universidad Nacional de Barranca, Universidad Nacional de Cañete, Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica |
| Arequipa | Universidad Nacional de San Agustín |
| Moquegua | Universidad Nacional de Moquegua |
| Tacna | Universidad Nacional Jorge Basadre Grohman |
| Junín | Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, Universidad Nacional del Centro del Perú |
| Ayacucho | Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, Nacional Autónoma de Huanta |
| Huánuco | Universidad Privada de Huánuco |
| Pasco | Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión |
| Madre de Dios | Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios |
| San Martín | Universidad Nacional de San Martín |
| Loreto | Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas |
| Amazonas | Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía de Bagua, Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas |
| Puno | Universidad Nacional del Altiplano, Universidad Nacional de Juliaca |

Fuente y elaboración: propias

4.2.1.2 Dirección de Medio Libre y Traslados Internacionales

Labor está encaminada a promover la reeducación de la población penitenciaria a través de la implementación de talleres individuales, grupales, familiares y laborales, diseñados para mejorar las competencias sociales de los detenidos y promover la

autosuficiencia a través de programas de emprendimiento, con el propósito de facilitar su reinserción social y evitar la reincidencia (INPE, 2018).

En el proyecto que se plantea, la Dirección de Medio Libre será la encargada de implementar los emprendimientos productivos en los establecimientos penitenciarios.

4.2.2. Defensoría del Pueblo

La asistencia consular en los establecimientos penitenciarios fuera de la ciudad de Lima, en lo relacionado a beneficios penitenciarios y ayuda humanitaria será realizada por el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios adscrito a la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad.

Este programa proporciona ayuda humanitaria y seguimiento a las solicitudes de beneficio penitenciario presentadas por las personas extranjeras privadas de libertad, así como la verificación de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad. Como parte de su labor, el programa atiende las quejas y peticiones formuladas por los internos, sus familiares y las instituciones que los representan; supervisan los establecimientos penitenciarios, con la finalidad de verificar las condiciones de vida de los internos y el cumplimiento de los deberes funcionales de la administración penitenciaria.

A continuación se verá la relación entre penales y la oficinas de defensoría de del pueblo.

Tabla No. 6: Penales y Oficinas de Defensoría del Pueblo

| Establec. Penitenciario | Módulo de Atención de la Defensoría del Pueblo | |
|-------------------------|--|-------------------|
| | Of. Regional | Ámbito geográfico |
| Tumbes | Piura | Piura y Tumbes. |
| Piura | Piura | Puerto Pizarro |
| Lambayeque | Trujillo | Dpto. Lambayeque |

| | | |
|------------------------------------|---------------|----------------------------|
| La Libertad | Trujillo | Chiclayo, Jaén |
| Cajamarca | Trujillo | Cajamarca |
| Ancash | Trujillo | Ancash |
| Provincia Constitucional de Callao | Lima y Callao | Prov. Const. De Callao |
| Lima | Lima y Callao | Departamento de Lima |
| Arequipa | Arequipa | Arequipa, |
| Moquegua | Arequipa | Moquegua |
| Tacna | Arequipa | Tacna |
| Junín | Huancayo | Departamento de Junín. |
| Ayacucho | Ayacucho | Departamento de Ayacucho |
| Huánuco | Huancayo | Departamento de Huánuco |
| Pasco | Huancayo | provincia de Pasco |
| Madre de Dios | Cusco | Departamento Madre de Dios |
| San Martín | Huancayo | Dpto. San Martín |
| Loreto | Iquitos | Dpto. Loreto |
| Amazonas | Trujillo | Dpto. Amazonas |
| Puno | Cusco | Dpto. Puno |

Fuente y elaboración: propias

La interacción que se ha presentado líneas arriba, se puede sintetizar de la siguiente manera:

Tabla No. 7: Relación entre causa del problema, propuesta innovadora y entidad competente.

| Causa del Problema | Propuesta de innovación | Entidad competente |
|--|--|---|
| Pago de Reparación Civil | Creación de emprendimientos productivos | INPE - Dirección de Medio Libre y Traslados Internacionales |
| Defensa Pública deficiente | Contar con la cooperación de estudiantes de las Facultades de Derecho de las Universidades públicas del Perú | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia |
| Asistencia consular ineficiente, en lo referente a beneficios penitenciarios y ayuda humanitaria | Establecer alianzas de cooperación entre el INPE y la Defensoría del Pueblo | Defensoría del Pueblo - Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios |

Fuente y elaboración: propias

4.2.3 Otros actores

Otros actores cuya participación se considerado importante en el desarrollo del proyecto de innovación son presentados a continuación:

Tabla No. 8: Otros actores considerados en el proyecto de innovación

| Causa del Problema | Propuesta de innovación | Otros actores |
|--|--|---|
| Pago de Reparación Civil | Creación de emprendimientos productivos | Pequeña y medianas industrias, centros de distribución y comercialización, proveedores de materia prima, capacitadores. |
| Defensa Pública deficiente | Cooperación de estudiantes de las Facultades de Derecho de las Universidades públicas del Perú | Maestros y estudiantes de Derecho, proveedores de insumos y materiales de oficina, Defensores públicos. |
| Asistencia consular ineficiente, en lo referente a beneficios penitenciarios y ayuda humanitaria | Establecer alianzas de cooperación entre el INPE y la Defensoría del Pueblo | Abogados, psicólogos, equipo médico, consejeros, psicoterapeutas, funcionarios a cargo de beneficios penitenciarios (indultos humanitarios, conmutación de penas, exoneración de reparación civil, etc.). |

Fuente y elaboración: propias

CAPITULO 5

ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

5.1. Paso 1: Dificultades que se pueden presentar para llevar a cabo la propuesta innovadora:

En la fase de implementación de la iniciativa que posibilita un mayor acceso a beneficios penitenciarios de los privados de libertad extranjeros, se han asignado valores numéricos de viabilidad; tanto en el nivel organizacional, como en los normativo y financiero de las tres alternativas que conforman el proyecto, tales como el desarrollo de emprendimientos productivos; el acceso a la justicia y la ampliación de la asistencia humanitaria y consular para los detenidos en penales fuera de Lima.

El fundamento que respalda esta cualificación se detalla a continuación:

Tabla No.9: Viabilidad de la propuesta

| Tipo y subtipo de viabilidad | | Valores presentados | Valor obtenido por la propuesta presentada |
|----------------------------------|------------------|---|--|
| Viabilidad organizacional | Política | 0 = En desacuerdo las principales autoridades de la organización 1 = A favor en un nivel regular las principales autoridades de la organización 2 = A favor en un nivel alto las principales autoridades de la organización | 2 |
| | Capacidad | 0 = La organización no tiene la capacidad para desarrollar la propuesta 1 = La organización tiene una capacidad de nivel medio para desarrollar la propuesta 2 = La organización tiene una capacidad de nivel alto para desarrollar la propuesta | 2 |
| Viabilidad financiero | | 0 = La organización no puede costear la innovación propuesta. 1 = La organización puede costear la innovación propuesta, aunque con dificultades 2 = La organización puede costear la innovación propuesta sin dificultades | 0 |

| | | | |
|-----------------------------|--------------------------------|--|----------|
| Viabilidad normativa | Ámbito | 0 = Fuera del ámbito de intervención de la organización 1 = Dentro del ámbito de intervención de la organización, pero con algunas restricciones 2 = Dentro del ámbito de intervención de la organización | 1 |
| | Dificultades normativas | 0 = La propuesta implica un cambio normativo importante y de alto nivel 1 = La propuesta implica un cambio normativo de nivel medio 2 = La propuesta no implica un cambio normativo importante | 2 |
| TOTAL | | | 7 |

Fuente: Guía para la elaboración de proyectos de innovación PUCP
Elaboración: Propia

5.1.1. A nivel organizacional:

a) Defensa Pública

En viabilidad organizacional y respaldo necesario para poner en marcha la innovación orientada a fortalecer y ampliar el sistema de defensa pública, al nivel político se le ha otorgado un valor de 2, que es la más alta ponderación, debido a que las autoridades de la Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, respaldan su gestión sustentada en el principio constitucional que garantiza un sistema de defensa idóneo, lo que a su vez contribuirá favorablemente con el objetivo de reducir los niveles de sobrepoblación y hacinamiento en los centros de detención, mediante el perfeccionamiento de los procesos que otorgan beneficios penitenciarios.

La viabilidad organizacional asociada a la capacidad, obtiene el valor de 2, lo que equivale a “una capacidad de nivel alto para el desarrollo de la propuesta”. Debido a que se propone la incorporación de estudiantes de los últimos niveles de las facultades de Derecho para que, en coordinación con la Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, proporcionen asesoría legal gratuita a los internos extranjeros que no cuentan con medios para solventar los honorarios de un abogado privado. Es alta la capacidad para el desarrollo de la propuesta, gracias a que el Perú cuenta con suficientes universidades que mantienen la carrera de Derecho ubicadas geográficamente cerca de los establecimientos penitenciarios.

b) Emprendimientos productivos

El nivel político de la viabilidad organizacional correspondiente a los emprendimientos *start up* tiene una valoración de 2, toda vez que gracias a su implementación los internos podrán tener la capacidad de generar recursos económicos que pueden ser utilizados principalmente para cancelar el monto de reparación civil, requisito indispensable para obtener el beneficio especial de salida que les permitirá retornar a su país de origen.

Adicionalmente, los ingresos económicos incentivarán su autosuficiencia y el trabajo manual desarrollará en ellos destrezas y capacidades que facilitarán su resocialización e inserción proactiva en la sociedad.

La viabilidad organizacional correspondiente a la capacidad en lo que respecta a emprendimientos productivos obtiene un valor de 2. Lo que quiere decir que, “la organización tiene una capacidad de nivel alto”. Este argumento se sustenta en la infraestructura con la que cuentan los establecimientos penitenciarios para el desarrollo de talleres y capacitaciones. El INPE dispone de 264 talleres distribuidos entre los 69 establecimientos penitenciarios habilitados y activos, los cuales con una mínima inversión público privada podrán adaptarse a las iniciativas productivas que propongan los internos.

c) Asistencia consular y humanitaria

La viabilidad organizacional en el nivel político relativa a la asistencia consular y humanitaria recibe una valoración de 2, lo que implica que, “la propuesta presentada cuenta con un nivel de aceptación alto de las principales autoridades de la organización”, en este caso del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, la misma que tiene como objetivo desarrollar políticas de promoción, protección y respeto de los derechos de las personas privadas de libertad en los establecimientos penitenciarios. Disponer de una población penitenciaria particularmente vulnerable, como lo son los ciudadanos extranjeros, permitirá al Programa cumplir sus objetivos, desarrollar y fortalecer sus capacidades profesionales y vocación de servicio.

La viabilidad organizacional vinculada a la capacidad de la organización para desarrollar la propuesta de innovación tiene un valor de 2, correspondiente a un “nivel de capacidad alto para desarrollar la propuesta”. Esta ponderación está justificada en la infraestructura organizacional con la que cuenta el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo. Este programa cuenta con Representantes Defensoriales que tienen a su cargo oficinas o Módulos de Atención distribuidos en todo el territorio nacional.

5.1.2. A nivel financiero:

a) Defensa Pública

A la viabilidad financiera de la propuesta de contar con el apoyo de estudiantes de las facultades de Derecho de las Universidades Públicas del Perú, se le ha otorgado el valor de 0 (cero), debido a que la Dirección de Defensa Pública y Acceso a la Justicia no cuenta con presupuesto para financiar la participación de los estudiantes de Derecho. Lo que en términos prácticos sí representaría una dificultad para obtener buenos resultados, pues los estudiantes deberán desplazarse a los establecimientos penales, a los juzgados, fiscalía, y todo lo que respecta a la tarea de recabar evidencia; además deberán cubrir gastos mínimos de materiales e insumos de oficina, movilidad, comunicación, equipos informáticos y otros.

b) Emprendimientos productivos

La viabilidad financiera de los emprendimientos productivos tiene una calificación de 0 (cero), “incapacidad de la organización para desarrollar la propuesta”. Es debido a esta incapacidad que se ha introducido el modelo de emprendimiento *start up*, el cual con una mínima inversión de dinero, suficiente creatividad y mucha dedicación puede generar ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas para la subsistencia del interno, además de permitirle cancelar la reparación civil o demostrar al menos su intención de pago, abonando un porcentaje reducido de su totalidad.

Por mínima que sea la inversión que realicen los internos para el desarrollo de sus emprendimientos, ello representa una dificultad, toda vez que al no contar con el apoyo familiar, sin ayuda externa no tendrían la capacidad de adquirir la materia prima para la elaboración de sus productos.

c) Asistencia Humanitaria

A la viabilidad financiera en lo referente a asistencia consular y humanitaria se le ha adjudicado el valor de 0 (cero). Si bien es cierto, el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo se encuentra en ejecución con el debido respaldo presupuestal, no así en lo que respecta a la ayuda humanitaria, que sería una tarea adicional. Como se explicó previamente, la ayuda humanitaria está orientada a cubrir ciertas necesidades materiales de los internos, tales como medicamentos, vestuario, consejería, etc. Esta función adicional, parte complementaria del proyecto de innovación, necesitará una base presupuestal mínima para su eficaz desenvolvimiento.

5.1.3. A nivel normativo:

En cuanto a la viabilidad normativa y ámbito dentro del cual se implementará el proyecto de innovación, las propuestas que se plantean han obtenido una valoración de 1, lo que quiere decir que serán implementadas “dentro de la organización, pero con algunas restricciones”. Por su parte, debido a que la propuesta no implica un cambio normativo importante, a las dificultades normativas se les ha otorgado un valor de 2, “la propuesta no implica un cambio normativo importante”.

Sobre las dificultades normativas, debido a que el diseño e implementación de las propuestas planteadas no implica la reformulación de las políticas públicas en curso, han obtenido una valoración de 2, “la propuesta no implica un cambio normativo importante”.

A continuación, se presentan los justificativos que respaldan la valoración asignada a cada componente del proyecto de innovación.

a) Defensa Pública

La Defensa Pública, en lo que respecta a viabilidad normativa y ámbito de aplicación tiene un puntaje de 1, “Dentro del ámbito de intervención de la organización, pero con algunas restricciones”. Si bien es cierto que la intervención de los estudiantes pertenecientes a las facultades de Derecho de las Universidades del país estarán

coordinados por la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, ente bajo la rectoría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, estará sujeta a los requerimientos presentados por el INPE, los mismos que eventualmente pueden dejar fuera del beneficio a los internos extranjeros que por inconsistencias estadísticas no son calificados como personas insolventes.

Es decir, la intervención de los estudiantes de Derecho será efectiva en cuanto y tanto se pueda disponer del número exacto de beneficiarios, información que debe ser otorgada por el INPE.

Sobre dificultades normativas, la iniciativa propuesta tiene un valor de 2, debido a que para su ejecución no se precisa variar la normativa existente, toda vez que el garantizar un servicio de defensa pública y acceso a la justicia de calidad es un principio constitucional y es ejecutado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de los canales correspondientes.

b) Emprendimientos productivos

Los emprendimientos productivos, en lo que respecta a viabilidad normativa y ámbito de aplicación, al igual que la Defensa Pública, obtienen una valoración de 1. Es decir, serán desarrollados dentro de las instalaciones de los establecimientos penitenciarios, pero al tratarse de la elaboración de productos, que deben ser comercializados se necesita la intervención de actores externos, tales como capacitadores, proveedores de materia prima, distribuidores y vendedores del producto.

No obstante lo mencionado, habrá productos que pueden ser comercializados por los mismos internos al interior de los penales, pero la presencia de los proveedores externos será siempre requerida.

Al existir programas desarrollados por el INPE, que incentivan el fortalecimiento de las capacidades creativas de los internos, se ha determinado que existe toda una dinámica administrativa y operativa que facilita esta actividad. Por lo que, la implementación de los emprendimientos productivos *start up* no implica un cambio normativo importante.

c) Asistencia Consular y humanitaria

La asistencia consular y humanitaria en lo relativo a la viabilidad normativa y ámbito de implementación tiene un valor de 1, debido a que la asistencia humanitaria ofrecida a los internos extranjeros será realizada por funcionarios pertenecientes al Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo y deberá estar sujeta al régimen de visitas y reglas de seguridad establecidas por el INPE.

Sobre las dificultades normativas, la asistencia consular y humanitaria, tampoco supone un replanteo normativo porque es parte de las responsabilidades y obligaciones asignadas al Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, a través de los Módulos de Atención dispuestos a lo largo de todo el territorio nacional.

5.2. Análisis de las dificultades identificadas

5.2.1 Viabilidad organizacional:

a) Política

Sobre el análisis de dificultades en lo referente a viabilidad organizacional tanto en lo político como en la capacidad, no se advierte que el proyecto de innovación presente dificultades. En el primer ítem, “política”, el valor de 2 evidencia que las autoridades favorecen la iniciativa en un nivel alto.

b) Capacidad

Por su parte, la “capacidad” tampoco presenta grado de dificultad alguno. Con una valoración de 2, se determina que la organización tiene una capacidad de nivel alto para el desarrollo de la propuesta.

5.2.2 Viabilidad financiera

El aspecto presupuestal es una dificultad que podría presentarse en el desarrollo del proyecto de innovación, tanto en la gestión de la defensa pública, emprendimientos productivos y asistencia consular y humanitaria, miremos:

a) Defensa Pública

Si bien es cierto, los estudiantes de las facultades de Derecho no cobrarán por las asesorías jurídicas brindadas, no es menos cierto que necesitarán contar con un

respaldo económico mínimo para costear suministros de oficina, equipos informáticos y gastos de movilización. Para solventar esta necesidad se ha previsto solicitar apoyo, sea económico o material, a diferentes organizaciones no gubernamentales vinculadas con la labor social en cárceles como la Comisión Episcopal de Acción Social, CEAS, la misma que administra el Programa “Justicia Penal y Penitenciaria” que contribuye con la promoción y defensa de los derechos humanos en el sistema penitenciario y participa en la animación, asesoría, promoción y coordinación de la Pastoral de Cárcenes local, provincial y nacional” (CEAS, 2017).

b) Los emprendimientos productivos

El modelo de emprendimiento que se ha adoptado para llevar a cabo la actividad productiva de los extranjeros privados de libertad es del tipo *start up*. Este modelo de emprendimiento está pensado en la máxima optimización de los recursos, por lo que no demanda de mayores cantidades de dinero. No obstante, los internos necesitarán un mínimo de inversión para poner en marcha sus iniciativas.

Como se dejó expresado anteriormente, los internos extranjeros no disponen de recursos económicos, por lo que se ha pensado en establecer alianzas con PYMES dispuestas a incluir en su cadena productiva la mano de obra de las personas privadas de libertad.

Al tratarse de la elaboración de productos alimenticios o pequeñas manualidades que no contengan componentes demasiado costosos, estos podrán ser ofrecidos a consignación a los detenidos con la condición de que sean cancelados con la venta del producto final.

c) Asistencia Consular y humanitaria

La dificultad financiera asociada a la Asistencia Consular se solventará con la asignación presupuestal destinada al Programa de Asuntos Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo.

Conclusiones:

- A diciembre de 2017 el sistema penitenciario del Perú mantiene un hacinamiento del 132%, el 2% de internos corresponde a extranjeros; el 97% de extranjeros están condenados por Tráfico Ilícito de Drogas (TID), quienes provienen de un estrato socioeconómico bajo. Condiciones que limitan su capacidad económica y la posibilidad de pagar la reparación civil.
- Al estar en un país distinto al de su origen, las personas privadas de libertad no cuentan con recursos que les permita contratar un abogado que los defienda y el hecho de estar reclusos en penales fuera de Lima les dificulta recibir asistencia humanitaria de sus respectivas representaciones consulares.
- Los extranjeros privados de libertad no cuentan con recursos que les permitan solventar los honorarios de un abogado, por lo que deben solicitar asistencia legal gratuita a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, organismo adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Al momento existen alrededor de 900 abogados de oficio a nivel nacional, cifra casi insignificante frente a los 102.473 internos que actualmente alberga el sistema penitenciario nacional.
- En el presente estudio se han identificado tres causas que impiden el acceso a beneficios de las personas privadas de libertad de origen extranjero: 1.- dificultad para el pago de la reparación civil; 2.- Defensa Pública deficiente; y, 3.- Asistencia consular y humanitaria centralizada únicamente en Lima.
- La propuesta innovadora a la primera causa del problema que es la dificultad del pago de reparación civil, se plantea la creación de emprendimientos productivos que brinde a los internos extranjeros la posibilidad de generar ingresos económicos que les permita cancelar, al menos, un porcentaje del monto fijado en la sentencia.
- Como alternativa a la deficiente defensa pública, se plantea la implementación de un plan de cooperación entre las universidades que ofrezcan la carrera de Derecho y la Dirección General de Acceso a la Justicia y Defensa Pública, DAJDP, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, donde los estudiantes de los últimos ciclos de las facultades de Derecho brinden asistencia legal gratuita a las personas privadas de libertad de escasos recursos. La unidad de coordinación y ejecución de este segmento de la propuesta será la DAJDP.

- Los internos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú, están distribuidos entre 52 penales, en 22 Departamentos; entre tanto que las representaciones consulares, que están llamadas a proteger los derechos de sus connacionales se encuentran únicamente en Lima. Esto, en términos de accesibilidad y cobertura limita la posibilidad de que el agente consular mantenga un acompañamiento cercano con su compatriota.
- Para contrarrestar esta dificultad, se plantea que la Defensoría del Pueblo a través de su Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, supla la ausencia de los consulados proporcionando ayuda humanitaria a aquellas personas extranjeras que presenten altos niveles de vulnerabilidad.
- Las dificultades que se podrían presentar en el desarrollo del presente proyecto de innovación son de índole financiero, para solventarlas se acudiría a organizaciones no gubernamentales comprometidas con la labor social dentro de los centros penitenciarios, las cuales, en el caso de la asesoría legal de los estudiantes de Derecho, podrían financiar esta iniciativa.
- Se deberá tejer redes de apoyo entre diferentes PYMES, con las cuales se podrá obtener el financiamiento y facilitar la comercialización de los productos que desarrollen los internos como parte de sus proyectos de emprendimiento.
- La implementación adecuada del presente proyecto de innovación permitirá un mayor acceso a beneficios penitenciarios de los internos extranjeros, cuyo impacto disminuirá los niveles de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria. A la vez, se propiciará un espacio aprender/haciendo donde los estudiantes de Derecho fortalecerán sus competencias académicas y profesionales auspiciando procesos legales reales. Finalmente, con base en la experiencia de los emprendimientos productivos, los internos adquirirán habilidades que les permitirán sentirse útiles a la comunidad y facilitará su proceso de reinserción social, disminuyendo drásticamente las posibilidades de reincidencia.

ANEXO 1



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

GUÍA DE ENTREVISTA

Nombres y apellidos del entrevistado:.....
Cargo o función que realiza:.....
Lugar y fecha de la entrevista:.....

~~DIFICULTADES DE ACCESO AL BENEFICIO ESPECIAL DE SALIDA (LEY 30219)~~

Tema 1 (Dificultades para cancelar u obtener la exoneración de la reparación civil)

1. ¿Cuál considera usted que es la principal dificultad para cumplir con el requisito de cancelar u obtener la exoneración del pago de la reparación civil?
2. ¿Conoce el monto aproximado que se impone por reparación civil sobre las sentencias que no son mayores a 7 años?
3. ¿Por qué cree usted que los jueces no conceden fácilmente la exoneración del pago de reparación civil?
4. ¿Cuál considera usted que podría ser una alternativa frente a la dificultad de cancelar u obtener la exoneración del pago de la reparación civil?

Tema 2 (deficiente sistema de Defensa Pública)

1. ¿Por qué considera usted que es difícil para los internos extranjeros acceder a los servicios de Defensa Pública?
2. ¿Cree usted que existe un déficit de defensores públicos en el Perú en relación al número de internos?
3. ¿Cuál considera usted que podría ser una alternativa para mejorar el servicio de Defensa Pública en el Perú?
4. Conoce usted de experiencias parecidas en países vecinos y alternativas de solución planteadas frente a la deficiencia del servicio de Defensa Pública?

Tema 3 (asistencia consular concentrada únicamente en Lima)

1. ¿Por qué considera usted que representa una dificultad brindar asistencia consular a los ciudadanos extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en penales que se encuentran fuera de la ciudad de Lima?

2. ¿Conoce usted la causa para que existan extranjeros cumpliendo sus condenas fuera de la ciudad de Lima?
3. ¿Qué alternativa plantearía usted para lograr que la asistencia consular llegue a todos los extranjeros que cumplen pena privativa de libertad en el Perú?
5. Qué respuesta ha obtenido de las autoridades del INPE frente a las solicitudes de traslado a lima de los internos extranjeros?



ANEXO 2

Relación de entrevistas

01. Entrevista realizada a Mercedes Santillán, Asesora Legal de Medio Libre del INPE, el 24 de noviembre de 2017.
02. Entrevista realizada a Giovanni Cavero, Asesor Jurídico Consulado de España, el 23 de marzo de 2018.
03. Entrevista realizada a Ana Luisa Vallejo, Cónsul de México, el 23 de marzo de 2018.
04. Entrevista realizada a Luis Aland Huamán, Asesor Jurídico del Consulado de Colombia, el 23 de abril de 2018.
05. Entrevista realizada a Luis Ángel Pavón, Cónsul General de Bolivia, el 24 de abril de 2018.
06. Entrevista realizada a Martha Santillán, Vicecónsul del Ecuador, el 29 de marzo de 2018.
07. Entrevista realizada a Walter Dextre, Comisionado del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, el 30 de mayo de 2018.
08. Entrevista realizada a Nixon Román Ampuero, Especialista en Cooperación Internacional MINJUS, el 8 de junio de 2018.
09. Entrevista realizada a Mabel Palacios, Abogada de los tribunales del Perú, en libre ejercicio de la profesión, el 21 de junio de 2018.
10. Entrevista realizada a Carla Carbonel, Jueza Especializada Penal del 1er Juzgado Liquidador del Callao, el 26 de junio de 2018.

Bibliografía

- AIDEF. (2013). *Guía regional para la Defensa Pública y la Protección Integral de las Personas Privadas de Libertad*. Antigua, Guatemala: Programa Eurosocial.
- Alcorta, L. (2017). Proyecto de Ley No. 2055/2017-CR. En C. d. República. Lima.
- Birgin, H., & Kohen, B. (2006). Acceso a la justicia como derecho de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas. Buenos Aires: Editorial Biblos, Colección.
- Bringas, L. (2009). *Revista Electrónica del Instituto Latinoamericano de Ciencias Penales y Criminología*. Recuperado el 18 de noviembre de 2017, de www.congreso.gob.pe
- Carranza, E. (2001). *Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria. Respuestas posibles* (Primera Edición ed.). San José, Costa Rica: ILANUD.
- Carranza, E. (2009). *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derecho y obligaciones de las Naciones Unidas*. México, d.f.: Siglo XXI editores, s.a. de c.v.
- Cavero, G. (23 de Abril de 2018). Asesor Jurídico del Consulado de España en el Perú. (C. Batallas, Entrevistador).
- CEAS. (2017). Programa "Justicia Penal y Penitenciaria. Lima: Conferencia Episcopal Peruana.
- CEPAL. (1993). Gestión de Programas Sociales en América Latina. Serie Políticas Sociales 25, 2-20.
- Chile, C. N. (2018). Historia de la Ley No. 20.588, Indulto General. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Christensen, C. (2010). *Guía del Innovador para Crecer*. Cambridge: Harvard Business Press.
- CIDH (1969). Convención Americana Sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica
- CONACOP. (2016). Boletín I-2016, del Consejo Nacional d Política Criminal, CONAPOC. Lima.: MINJUS.
- Congreso de la República del Perú, (2018), *Dictámen de Inivición recaído en el Proyecto de Ley No. 2055/2017-CR*. Lima, Perú: Comisión de Relaciones Exteriores, Período Anual de Sesiones 2017-2018.
- Convención de Viene, (1963), *Sobre Relaciones Consulares*. Viena.
- Del Mastro, F. d. (2007). Pobreza Legal y Pobreza Legal Extrema: ¿Quiénes son los responsables? Themis, Revista de Derecho, 255 - 266.

- Ecuador, F. J. (9 de marzo de 2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Quito, Ecuador.
- ESAN. (2013). Diseño de Perfil por competencias y un sistema de evaluación por desempeño de Defensores Públicos, conciliadores y procuradores para el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lima: MINJUS, en: <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/739.pdf>
- González-Plenzuela, J. (2006). Reglamento Penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación. Madrid: MAD, S.L.
- Humanos, M. d. (2012). Manual de Beneficios Penitenciarios y de Lineamientos del Modelo Procesal Acusatorio. Lima, Perú: ABC Perú S.A.C.
- INPE. (10 de Noviembre de 2017). Instituto Nacional Penitenciario. Recuperado el 10 de Noviembre de 2017, de <http://www.inpe.gob.pe>
- INPE. (2010). Plan de Tratamiento Penitenciario del Gobierno Regional del Callao. Callao.
- INPE. (2016). Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 - 2020. Lima: INPE.
- INPE. (2017). Informe Estadístico . Lima: Instituto Nacional Penitenciario.
- INPE. (2018). Informe Estadístico . Lima: Ministerio de Justicia.
- INPE. (2018). Nota de Prensa No. 56-2018-INPE. Lima: Instituto Nacional Penitenciario.
- Justicia, A. N. (2016). Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Martínez, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Velarde, Entre el diseño y la evaluación, el papel crucial de la implementación de los programas sociales (págs. 63-113). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mercurio, E. (19 de abril de 2012). Chile: "1066 Reos extranjeros serán expulsados tras aprobarse Ley de Indulto General.
- MINJUS. (2012). Manual de Beneficios Penitenciarios y de Lineamientos del Modelo Procesal Acusatorio. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- MINJUS. (2012). *Resolución Ministerial N° 0143-2012-JUS*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- MINJUS. (Junio, 2016). *Boletín I-2016 del Consejo de Política Criminal*. Lima: MINJUS.
- MINJUS. (2018). Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia. Lima, Perú
- MRE. (22 de julio de 2011). Reglamento Consular 2005. Lima.

- OCMA. (2010). *Plan de Control de Beneficios Penitenciarios*. Lima, Perú: OCMA.
- ONU. (2004). *Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación en derechos humanos*. Nueva York: ONU.
- Ortega, E. (2015). *Políticas Públicas: Métodos Conceptuales y Métodos de Evaluación*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Continental.
- Pacheco, J. (4 de enero de 2018). *Gestión del Cambio*. Obtenido de <https://www.heflo.com/es/blog/gestion-del-cambio>
- Pazmiño, E. (2009). *Desafíos y perspectivas para la Defensoría Pública en el Ecuador*. Obtenido en: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/>
- Piedra, R. d. (2018). La innovación disruptiva como motor de crecimiento histórico de las startups . *Gestión*.
- Poder Ejecutivo, (2016)1281, Decreto Legislativo No. 1281, publicado el 29 de diciembre de 2016, en el Diario Oficial *El Peruano*.
- Pons, J. (14 de junio de 2009). *Overblog*. Obtenido de <http://joseernestoponsb.overblog.es/article-32640787.html>
- PUCE. (2016). *Consultorios Jurídicos Gratuitos* . Recuperado el 7 de septiembre de 2018, de <https://www.puce.edu.ec>
- República, C. d. (31 de octubre de 2017). Proyecto de Ley que Permite que los Extranjeros que Cumplen Condenas en Nuestro País lohagan en su país, Reduciendo el Hacimientosden los Penales. Lima, Perú.
- Ries, E. (2011). *El método Lean Startup, Cómo crear empresas de éxito utilizando la innovación continúa*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Sánchez, C., & Lasagna, M. (2013). *Innovación Pública: un modelo de aportación*. Santiago: RIL Editores.
- Santacruz, C. (2014). Análisis Crítico de los Derechos de los Extranjeros Privados de Libertad en el Perú. *BARATARIA: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 110-125.
- Secretaria de Relaciones Exteriores, (2013). *Guía de Procedimiento de Protección Consular*. México D.F.
- Siete, P. (14 de octubre de 2013). *Pagina Siete*. Recuperado el 1 de julio de 2018, de <http://www.paginasiete.bo>
- Uvalle, R. (2002). Los fundamentos Institucionales de la gestión Pública. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002* (págs. 2 - 3). Lisboa: CLAD.
- Viñals, C. R. (2004). *Políticas Sociolaborales, un enfoque multidisciplinarios*. Barcelona, España: Editorial UOC