



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima, 27 de enero de 2020

OFICIO N° 018-2020 -PR

Señor

PEDRO CARLOS OLAECHEA ÁLVAREZ-CALDERÓN

Presidente de la Comisión Permanente

Congreso de la República

Presente. -

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 135° de la Constitución Política del Perú, nos dirigimos a usted señor Presidente de la Comisión Permanente, con el objeto de dar cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia N° 018 -2020, que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país, para que lo examine y lo eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

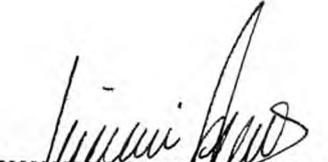
MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

**COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 29 de ENERO de 2020.

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 135°
de la Constitución Política del Perú, pase el Decreto de
Urgencia N° 018 a la Comisión Permanente.



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 25 de febrero de 2020

En cumplimiento del segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú, la congresista Bartra Barriga, designada como coordinadora para la elaboración del informe de evaluación del **Decreto de Urgencia 018-2020**, presentó el 19 de febrero de 2020, el informe de evaluación sobre el **Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país.**-----

Seguidamente, la Presidencia dio cuenta del mencionado informe y lo puso a debate.-----

Finalizado el debate, se sometió a votación nominal el Informe de evaluación del **Decreto de Urgencia 018-2020**, el cual se aprobó por 7 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones.-----

La Presidencia manifestó que dicho informe será elevado al nuevo Congreso, una vez instalado este, para que proceda conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.-----

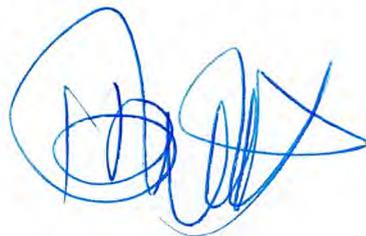
Se acordó la dispensa del trámite de sanción del Acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión.-----



JAIMÉ ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONSEJO DIRECTIVO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 9 de junio de 2020

Con acuerdo del Consejo Directivo, pase el Decreto de Urgencia **018-2020** a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política del Perú.-----



HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 29 de enero de 2020

En sesión de la fecha, la Presidencia dio cuenta del **Decreto de Urgencia 018-2020, Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país**, presentado mediante el Oficio 018-2020-PR y recibido el 27 de enero de 2020.- Seguidamente, la Presidencia propuso como coordinadora a la congresista Bartra Barriga para la elaboración del informe de evaluación sobre el **Decreto de Urgencia 018-2020** con la congresista Alcorta Suero.-----

Efectuada la votación nominal, se aprobó por 21 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención la designación de la congresista Bartra Barriga como coordinadora para la elaboración del informe de evaluación del **Decreto de Urgencia 018-2020**, con la congresista Alcorta Suero quienes recibirán la asesoría técnica legal del Departamento de Comisiones.-----

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del Acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión.-----



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



COPIA DEL ORIGINAL
FÉLIX PINO FIGUEROA
SECRETARIO DEL CONSEJO DE MINISTROS

Decreto de Urgencia Nº 018-2020

DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAIS

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale;

Que mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, se revocó el mandato parlamentario de los congresistas, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente;

Que, la Constitución Política del Perú señala en el inciso 22 de su artículo 139, que el objeto del régimen penitenciario es la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. En ese contexto, el Instituto Nacional Penitenciario, organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es el rector del Sistema Penitenciario Nacional, como lo indica el artículo 133 del Código de Ejecución Penal vigente;



Que, el Sistema Nacional Penitenciario cuenta con una capacidad de 39,323 unidades de albergue; sin embargo, en la actualidad la población penitenciaria supera los 95,000 privados de libertad, lo cual nos conduce a tener un 143% de hacinamiento;



Que, mediante Decreto Legislativo N° 1325, Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, se establecen medidas para reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, por razones de seguridad, salud, hacinamiento y deficiente infraestructura;

Que, mediante Decreto Supremo N° 013-2018-JUS, Decreto Supremo que prorroga la emergencia dispuesta por el Decreto Legislativo N° 1325, para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, se prorrogaron los efectos de la declaratoria de emergencia por un plazo adicional de veinticuatro meses;

Que, resulta urgente adoptar medidas para mitigar la problemática del hacinamiento de los recintos carcelarios a nivel nacional, lo que conlleva a que se utilicen los mecanismos facultados por ley para tal propósito; entre ellos, el beneficio especial de salida del país para personas extranjeras que permite su expulsión del país, así como el procedimiento de traslado de internos e internas para cumplir su condena en establecimientos penitenciarios del exterior;

Que, existen dificultades en el cumplimiento de algunos requisitos exigidos por ley para la ejecución de las medidas antes referidas, especialmente respecto a la exigencia del pago de la reparación civil y los días multa; por lo que, resulta necesario regular exoneraciones que permitan agilizar su aplicación y ejecución;

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo de dar cuenta a la Comisión Permanente para que lo examine y lo eleve al Congreso, una vez que éste se instale:



M. Larrea S.

DECRETA:

Artículo 1. Objeto

El presente Decreto de Urgencia tiene como objeto facilitar que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país a través del beneficio especial de salida regulado por la Ley N° 30219.

Artículo 2. Modificación del artículo 6 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

Modifícase el artículo 6 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, en los siguientes términos:

"Artículo 6. Pena de multa y reparación civil:

Para acceder al beneficio especial de salida, se observan las siguientes reglas:

- a) ***Cuando el agraviado sea un particular, se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil.***





Decreto de Urgencia

- b) Cuando el agraviado sea solo el Estado, no se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil o días multa, lo cual no afecta el derecho de cobro posterior de ambos montos por parte del Estado.
- c) Cuando concurren como agraviados el Estado y particulares, solo se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil a favor del agraviado particular.

Si el sentenciado carece de medios económicos suficientes o existen razones humanitarias fundadas, puede solicitar ante la autoridad judicial la reducción o exoneración de la reparación civil respecto del agraviado particular. Esta situación debe ser corroborada por funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario con la emisión de un informe socioeconómico.

Artículo 3. Modificación del artículo 542 del Código Procesal Penal

Modifícase el artículo 542 del Código Procesal Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 542. Condiciones para el traslado y el cumplimiento de condenas

1. El traslado de la persona condenada es posible, si se cumplen las siguientes condiciones:

(...)

e) Que las otras disposiciones de la sentencia hayan sido satisfechas o garantizadas, especialmente tratándose de multa, reparación civil y demás consecuencias accesorias, **salvo en los casos en los que el Estado aparece como el único agraviado; en estos no se exige el pago o la garantía de la reparación civil o días multa, lo cual no afecta el derecho de cobro posterior de ambos montos por parte del Estado.**

(...)"

Artículo 4.- Financiamiento

La implementación de las disposiciones previstas en el presente Decreto de Urgencia se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.



M. Larrea S.



Artículo 5.- Refrendo

El Decreto de Urgencia es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y la Ministra de Justicia y Derechos Humanos.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintitrés días del mes de enero del año dos mil veinte.



M. Larrea S.



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

ANA TERESA REVILLA VERGARA
Ministra de Justicia y Derechos Humanos

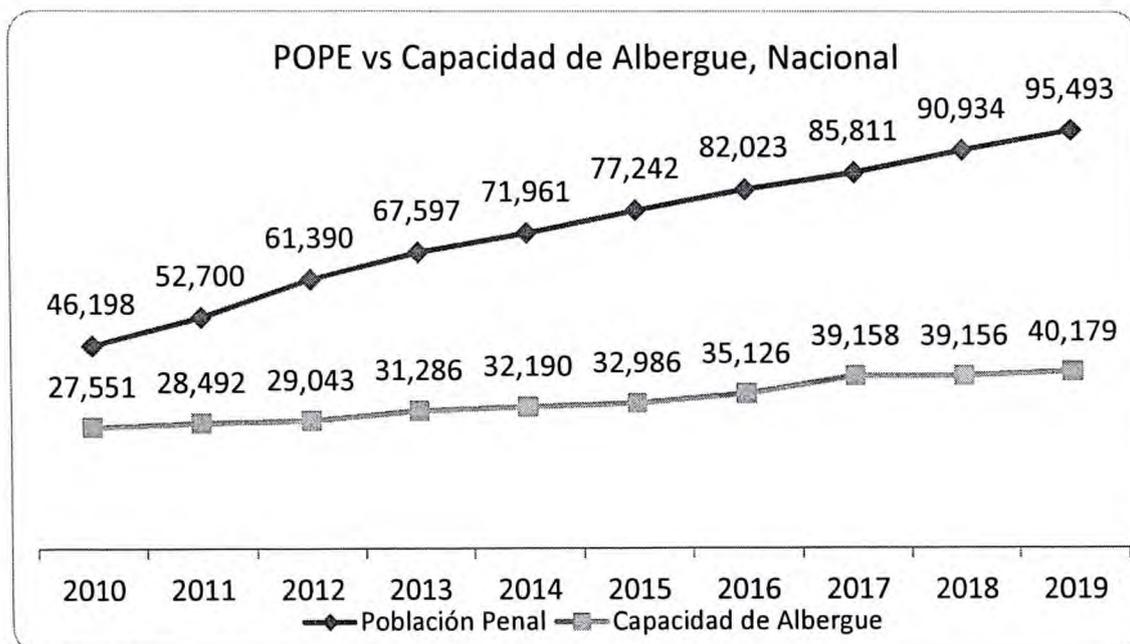
COPIA DEL ORIGINAL
FÉLIX PINO FIGUEROA
CONSEJO DE MINISTROS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Necesidad y urgencia

La necesidad de emitir un Decreto de Urgencia durante el interregno se fundamenta en la prevención del perjuicio o potenciales perjuicio a la sociedad y al Estado, que implicaría esperar la instalación del nuevo Congreso. En ese sentido, el sustento puede estar referido a la protección de derechos fundamentales, aseguramiento de la prestación de servicios públicos, atenciones a las necesidades básicas de los ciudadanos, garantizar el funcionamiento del Estado, y escenarios similares.

En el ámbito carcelario peruano se advierte una situación crítica que exige respuestas excepcionales, urgentes e inmediatas. La gestión penitenciaria se ha convertido en un reto infranqueable debido a la hipertrofia de la población penitenciaria, y al debilitamiento institucional que supone afrontar esta problemática con mayores complejidades año a año. Como se advierte en el siguiente gráfico, desde el año 2010 hasta el año 2019 la población penitenciaria prácticamente se duplicó. Paralelamente, en el mismo periodo, los sobreesfuerzos de infraestructura y logística para aumentar la capacidad de albergue de los establecimientos no alcanzaron ni remotamente el ritmo sobredimensionado de la población. Con ello, el desabastecimiento adquirió niveles críticos; para setiembre de 2019, las unidades de albergue no lograron cubrir ni la mitad de la población penitenciaria.



Fuente: INPE

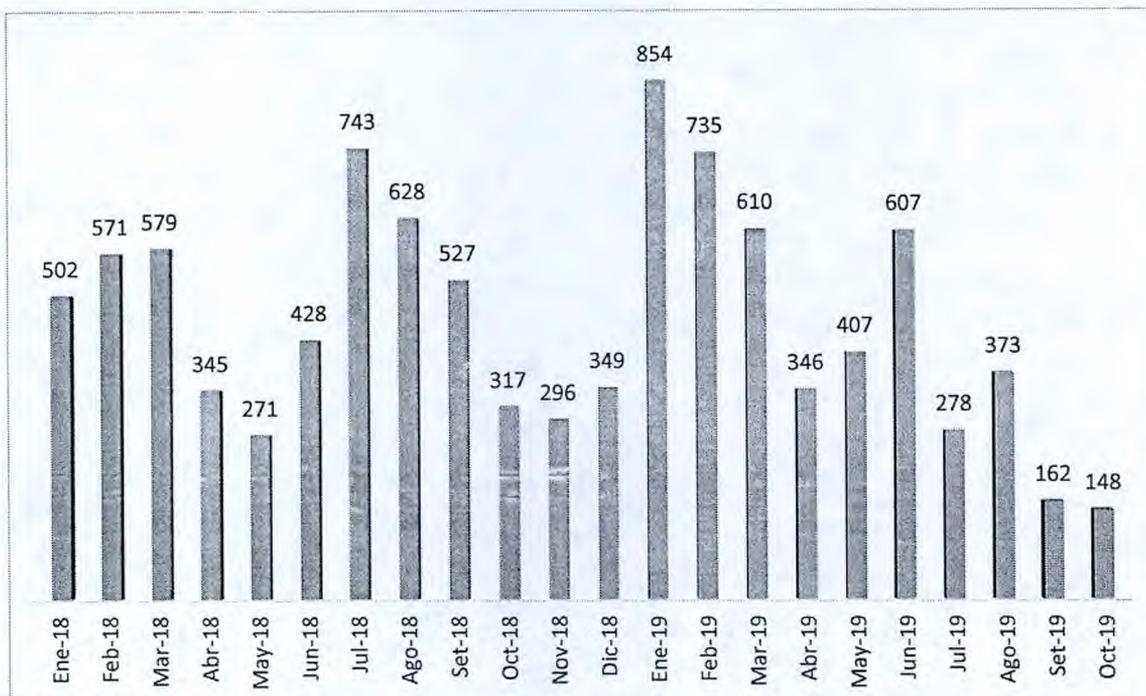
(*) El año 2019 se contabiliza hasta setiembre

El desabastecimiento, lamentablemente, no solo tiene reflejo en las insuficiencias administrativas; sino que deriva en el inminente deterioro de la atención penitenciaria y, por lo mismo, de las personas privadas de libertad. El fraccionamiento de los esfuerzos institucionales resulta traumático para el hábitat en los establecimientos. El hacinamiento se presenta como una macro-variable que pone en riesgo el funcionamiento regular de todas las demás variables propias de un sistema penitenciario. Aspectos básicos como la alimentación, las

medicinas, la vestimenta y la suficiencia del espacio para pernoctar son afectados superlativamente en desmedro de todas las dimensiones de bienestar que requieren los usuarios del sistema.

La constricción de la comunidad hacinada hace que la interacción se desnaturalice por completo. Y no solo las cifras anuales corroboran la reducción y la degradación del hábitat penitenciario; cuando se hace un recuento mes a mes, logra evidenciarse con mayor rigor el sobredimensionamiento de la población y la severidad con la que se compromete la integridad de los internos e internas al incorporarlos a recintos cuya capacidad fue desbordada hace años. A continuación, el detalle mensual:

Aumento de población penitenciaria (enero 2018 – octubre 2019)



Fuente: INPE

El reporte del INPE entre enero de 2018 y octubre de 2019, nos permite advertir que en solo un bimestre es posible aumentar la población en una cantidad que radica entre las 310 personas (como ocurrió entre septiembre y octubre de 2019) y 1589 personas (como ocurrió en enero y febrero de 2019). Mientras en el primer caso es posible ocupar más de la mitad de los establecimientos penitenciarios de Tumbes, Pucallpa, Huaraz o Huancayo; en el segundo caso, es posible sobrepasar el íntegro de establecimientos penitenciarios como los de Chimbote, Castro Castro, Cañete o Chincha.

Se trata de un conjunto de personas cuya dimensión no puede subestimarse tan solo por representar un porcentaje menor en el marco de una población penitenciaria desbordada. Su ingreso en las condiciones carcelarias descritas, va a suponer sometimiento inconmensurable de sus derechos, a la vez de mayor aflicción de las personas ya reclusas, pues el constreñimiento de los espacios ya reducidos va a afligir la subsistencia de los habitantes, haciendo la convivencia más problemática e insostenible.

Con esta proyección se imposibilita un debido tratamiento de los internos¹. Los profesionales no logran cubrir la dimensión poblacional, el tiempo para intervenciones individuales se hace ínfimo, la logística para el trabajo y la educación es insuficiente, y, por si fuera poco, el control y la seguridad en los recintos son rotundamente debilitados, generando espacios clandestinos de comercio, corruptela y planes ilícitos (extorsión desde penales, por ejemplo). El escenario integral de lo penitenciario resulta anómico.

El aspecto más sensible de estos contextos críticos es el daño a la salud que padecen los internos e internas, pues el nivel de compresión existencial se hace inhumano. Las enfermedades mentales irrumpen ante un hábitat y un clima exageradamente saturado; asimismo, como señala Neuman, “se robustece la marginación social y la segregación promiscua, genera poblaciones vulnerables para la transmisión del VIH”. Destaca este autor que “la saturación colma varias veces a capacidad normal de alojamiento”².

En el caso peruano, los reportes del año 2016, cuando la población penitenciaria tenía 13 000 personas menos que las de ahora (septiembre 2019), se reportó que el 9,6% de la población penal de aquel momento padecía depresión (7321 personas); asimismo que el 8,7% de aquella padecía ansiedad (6 581 personas) y que el 8,4% tenía una enfermedad pulmonar crónica (6416 personas). Lo propio ocurría con un 7% de dicha población que padecía hipertensión (5312 personas). Se reportó también que entre los casos que presentaban tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual o VIH/SIDA se alcanzaba la cifra gravitante de 4271 personas³. Con ello se bosqueja un clima de contagio y propagación que atenta gravemente contra los internos e internas, y que debe ser abordado urgentemente.



Otra opinión autorizada es la de Jhonatan Simon, uno de mejores estudiosos de la realidad carcelaria a nivel mundial. Él nos describe que este fenómeno del hacinamiento endurece la vida carcelaria, además de provocar -cada vez más- mayor hacinamiento por sus efectos en la reincidencia. En apreciación al sistema californiano destaca:

“[...] El hacinamiento, a su vez, llevó a una necesidad de controles de conducta, incluyendo encierros frecuentes y confinamiento solitario durante largos períodos para muchos presos. El encarcelamiento a gran escala, además, disminuyó la capacidad de las cárceles de proporcionar programas o capacitación para romper la monotonía del tiempo en la celda y preparar a los presos para la reincorporación en la sociedad; esto, a su vez, llevó a mayores índices de reincidencia, lo que infló aún más la población carcelaria.”⁴

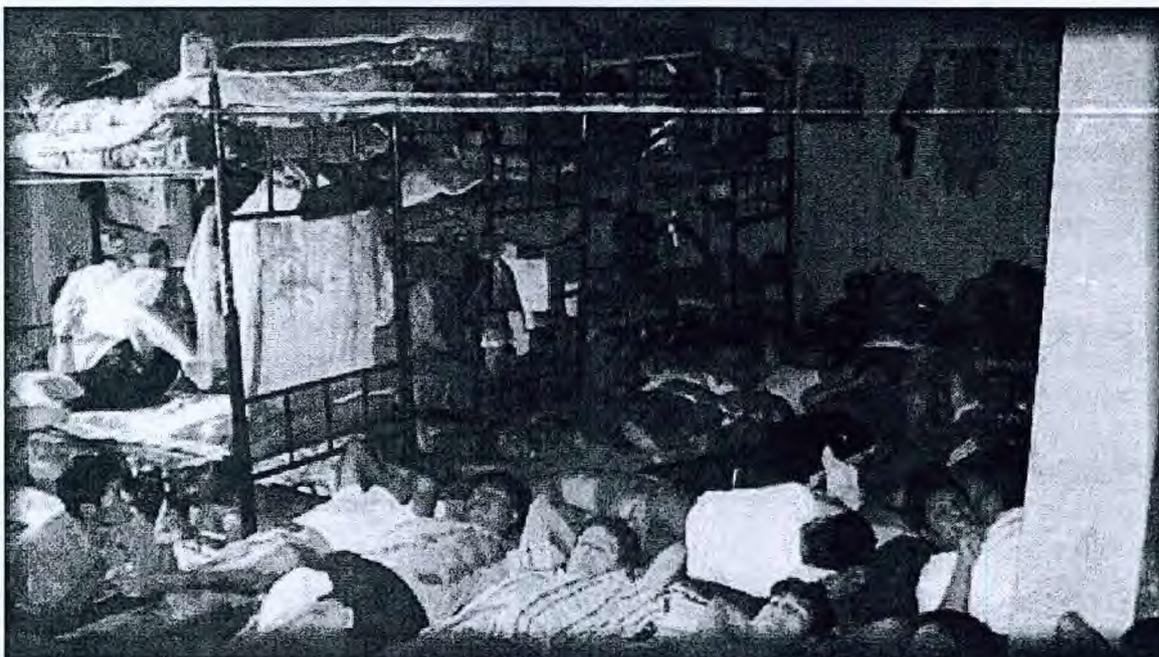
En la siguiente foto siguiente se evidencia el tugurio y las condiciones críticas que padecen los internos de un establecimiento penitenciario en nuestro país al momento de pernoctar; literalmente, solo es posible transitar en las celdas esquivando los cuerpos en el suelo. Se trata de una foto registrada en el año 2015 por el diario Perú 21.

¹ Vid. CARRANZA, Elías. Cárcel y Justicia Penal en Criminalidad, Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe, Siglo XXI, México D. F., 2009, pp. 64 y s.

² NEUMAN, Elías. SIDA en prisión (un genocidio actual), Depalma, Buenos Aires, 1999, p. 108.

³ INEI, MINJUS e INPE. Perú: Primer Censo Nacional Penitenciario 2016, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, Lima, 2016, p. 20.

⁴ SIMON, Jhonatan. Juicio al encarcelamiento masivo, traducción de Diego Zysman Quirós y José Ángel Brandariz, Ediciones Didot, Buenos Aires, 2018, p. 19.



Fuente: Diario Perú 21 (año 2015)

Las circunstancias fuerzan que la resocialización quede relegada por la prioridad de subsistir durante el encierro. La saturación de los espacios termina agobiando las expectativas de los internos y/o internas, y convirtiendo las condiciones de estadía en su preocupación principal; la racionalidad de subsistencia los lleva a gastar sus esfuerzos en ese objetivo existencial antes que en mejorar las actitudes personales.



M. Larrea S.

En dicho marco, la disposición al tratamiento y la puesta en práctica de los programas y las sugerencias profesionales no tienen un contexto para ejecutarse óptimamente; por el contrario, la defensa de los espacios y de la intimidad promueve actitudes disidentes o indiferentes al tratamiento, el cual pasa a ser percibido -desde la perspectiva del interno- como un apoyo eventual, y no como una terapia integrada y sistemática. Como bien destaca el Banco de Desarrollo de América Latina, "la efectividad de estos programas no solamente se ve limitada por razones presupuestarias, sino también por las malas condiciones de vida de estas instituciones"⁵.

Se evidencia entonces un contexto que afecta directa y superlativamente la condición humana de los internos, y que se agudiza día a día con el crecimiento incesante de la sobrepoblación. El nivel de censura supera las dimensiones legales de la pena privativa de libertad impuesta por la sentencia para convertirse en una rutina permanente de perturbación de otros derechos humanos reconocidos constitucionalmente, como la vida, la integridad, el honor, la intimidad, y la propia dignidad en su sentido transversal. Así, además de parámetros constitucionales, se transgreden disposiciones legales penitenciarias que son bases fundamentales para la sustentar el funcionamiento humanista de un Sistema Penitenciario. En particular, nos referimos a postulados del Título Preliminar del Código de Ejecución Penal que disponen expresamente que el régimen penitenciario se desarrolla respetando los derechos del interno no afectados por la condena (artículo V); asimismo, que la ejecución penal y las

⁵ Banco de Desarrollo de América Latina. Por una América Latina más seguridad. Una perspectiva para prevenir y controlar el delito. CAF-RED, Bogotá, 2014, p. 201 y s.

medidas privativas de libertad de los procesados están exentas de tortura o trato inhumano o humillante y de cualquier otro acto o procedimiento que atente contra la dignidad del interno (artículo III). De esta forma, la situación crítica arriesga la propia legitimidad de la institución penitenciaria.

En el mismo sentido, cabe recalcar la evidente afectación práctica al sentido institucional del régimen penitenciario como parte de la función jurisdiccional. Conforme al inciso 22 del artículo 139 de la Constitución, se considera principio de dicha función que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad; una premisa básica replicada en el artículo II del Título Preliminar del Código de Ejecución Penal. Así, la condición anómica producida por el hacinamiento penitenciario imposibilita eficazmente toda labor orientada al cumplimiento de dichos objetivos constitucionales. La saturación indispone el capital subjetivo y actitudinal de los internos, debilita la cobertura del servicio profesional ofertado y, en este marco, desluce las expectativas socioeducativas que legitiman al régimen penitenciario. Se trata de una paralización íntegra de la gestión penitenciaria que impide concretar servicios que son funcionales a la convivencia pacífica y al bienestar de los potenciales reinsertados.

Sin duda, ambos aspectos van a ser comprometidos con mayor agresividad si no se habilitan inmediatamente medidas que contribuyan al deshacinamiento. Si bien no es posible generar u otorgar directamente los egresos penitenciarios, resulta un imperativo humanista acudir a estrategias normativas que, sin producir perjuicios colaterales, logren facilitar procedimientos para liberar unidades de albergue en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

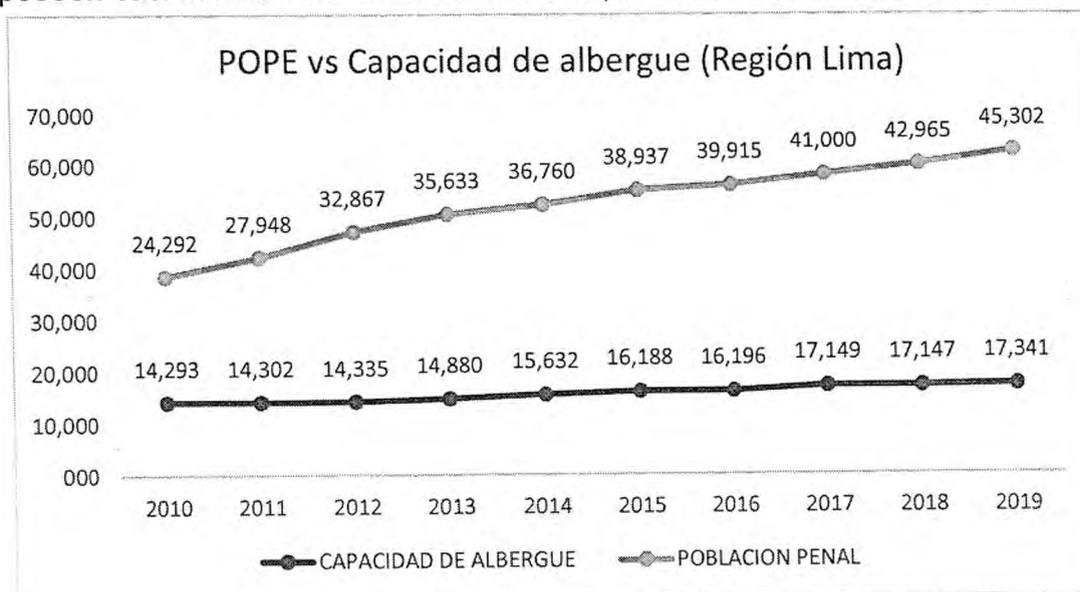
I. Dimensión generalizada del hacinamiento en el Perú

La escasez de recursos en un escenario de hacinamiento se evidencia con los datos mostrados por el INPE a setiembre del presente año 2019. Así, se advierte que cuarenta y ocho (48) de los sesenta y ocho (68) establecimientos penitenciarios se encuentran hacinados (con una sobrepoblación mayor al 140%).

En el caso de la Oficina Regional de Lima cuyos establecimientos penitenciarios poseen casi la mitad de la POPE nacional, la situación es extrema. Mientras la



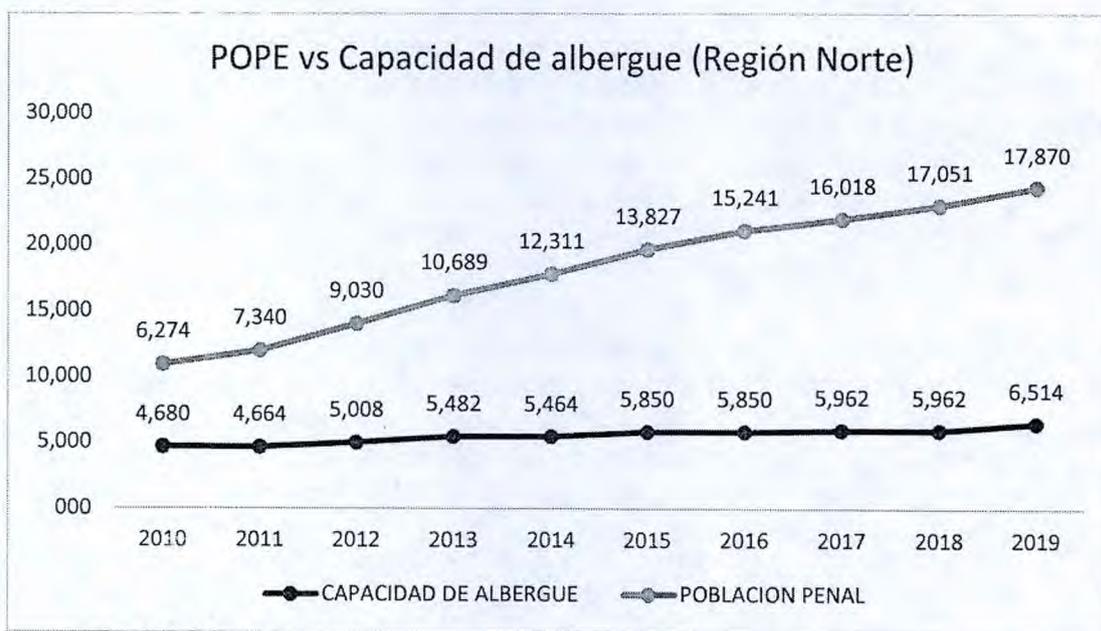
M. Larrea S.



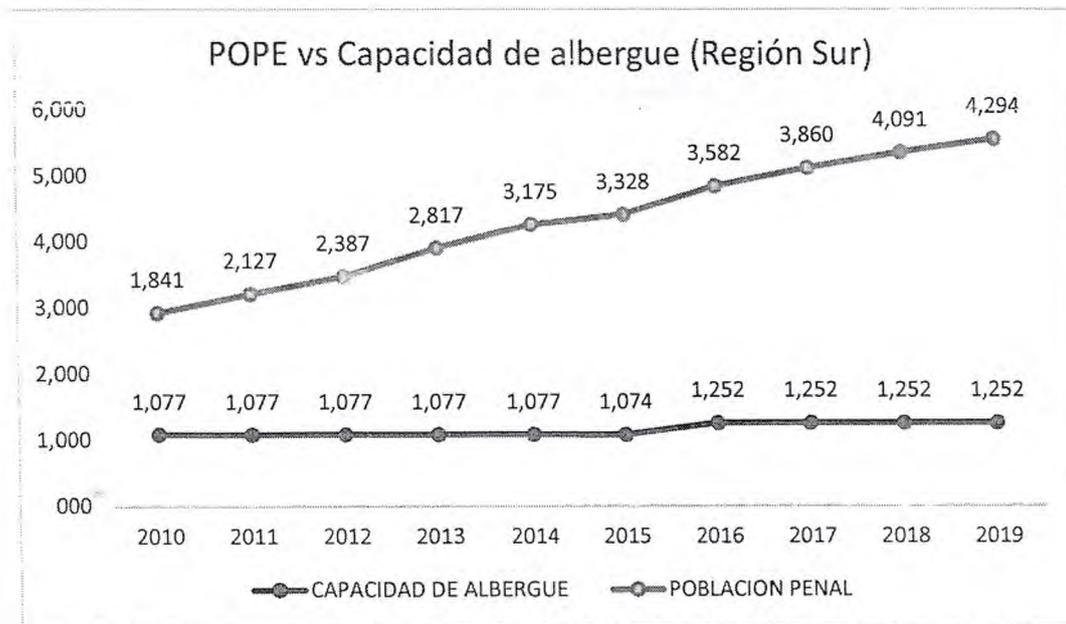
capacidad de albergue alcanza a poco más de 17,000 personas, la cantidad de reclusos y reclusas supera los 45,000. Asimismo, cabe precisar que la diferencia entre ambas variables es cada vez mayor, lo cual sugiere un escenario cada vez más comprometedor.

Fuente: INPE

Aparentemente, la situación de la Oficina Regional de Lima sería la más crítica por contar con la mayor población penitenciaria en sus establecimientos penitenciarios. No obstante, se advierten otros escenarios proporcionalmente más complicados como es el caso de la Oficina Regional Norte. En esta, la POPE casi triplica la capacidad de albergue de los recintos penitenciarios y, al igual que en el caso anterior, la diferencia de ambas variables es cada vez mayor.

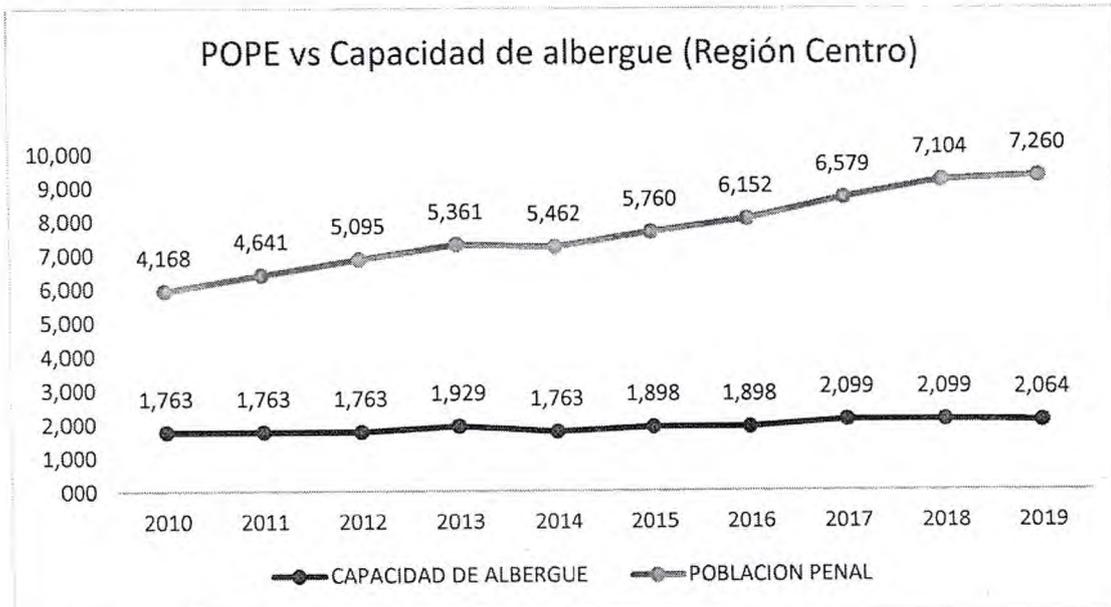


Acudiendo una vez más al criterio de proporcionalidad, podemos afirmar que la situación de la Oficina Regional Sur es más complicada que las dos anteriores. Aquí la población penitenciaria es más del triple de la capacidad de albergue que poseen los establecimientos. Y una vez más, la diferencia de ambas variables es cada vez mayor si revisamos los últimos años.



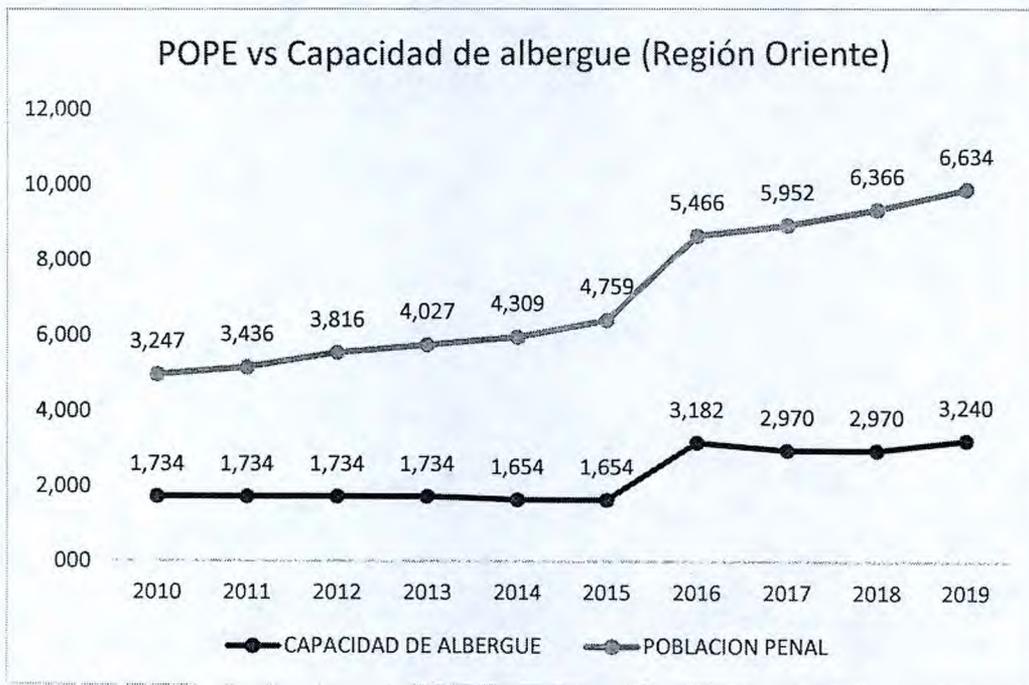
Fuente: INPE

Al igual que en el caso anterior, la problemática es álgida en la Oficina Regional del Centro. Mientras la población penitenciaria alcanza las 7,260 personas, la capacidad de albergue alcanza llanamente para poco más de 2,000. La población triplica la capacidad de los recintos, y la diferencia entre ambas es cada vez mayor.



Fuente: INPE

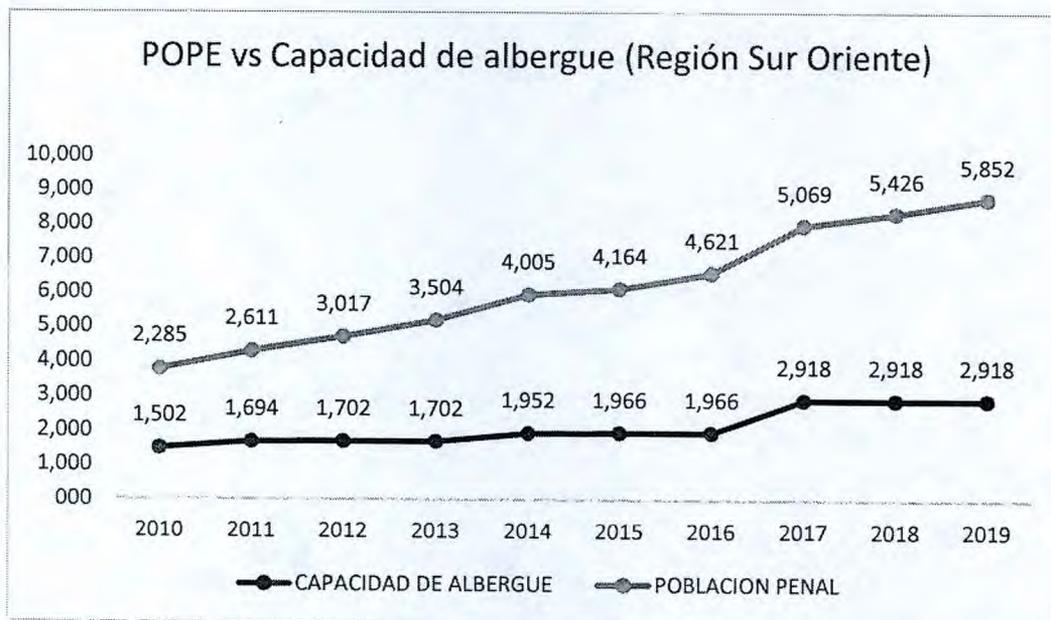
En el caso de la Oficina Regional de Oriente la situación se presenta menos escabrosa, aunque no por ello regularizada. Aquí la población penitenciaria duplica la capacidad de albergue de los recintos, por más que esta se haya casi duplicado del año 2015 al 2016.



Fuente: INPE

En el caso de la Oficina Regional del Sur Oriente, si bien hubo un aumento considerable de la capacidad de albergue en los establecimientos, ésta aún es casi duplicada por la cantidad de población penitenciaria. Ambas variables tenían una tendencia de alejamiento incesante desde el 2017.

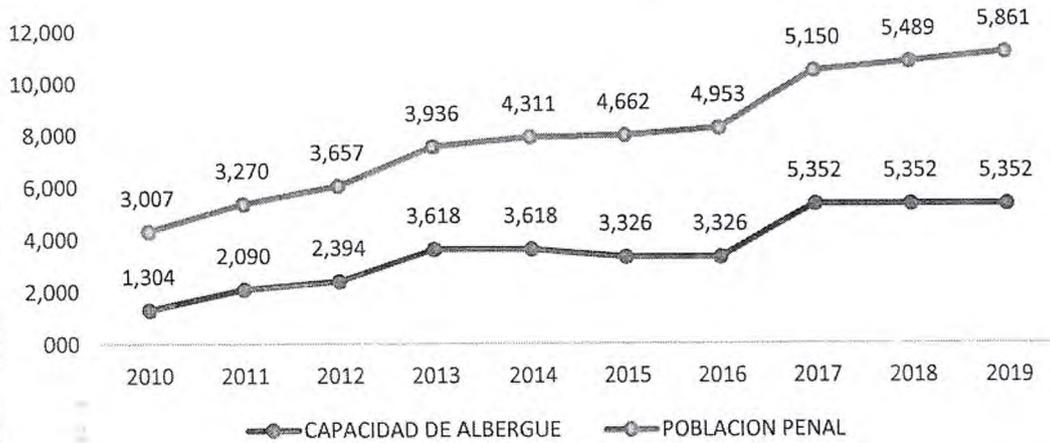

 Ministerio de Justicia
 y Derechos Humanos
 OFICINA GENERAL DE
 ASESORIA JURÍDICA
 M. Larrea S.



Fuente: INPE

Un panorama más favorable se advierte en el caso de la Oficina Regional Nor Oriente, pues es el único caso que presentó un aumento significativo de capacidad de albergue, logrando superar a la población penitenciaria en el 2017. No obstante, el aumento incesante de privaciones de libertad ha ocasionado que para el 2019 sea una vez más la población penal superior a la capacidad de albergue.

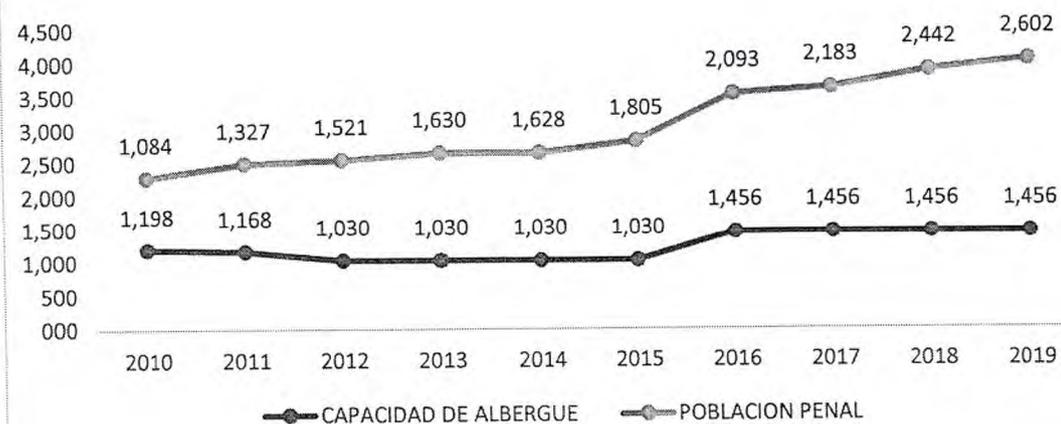
POPE vs Capacidad de albergue (Región Nor Oriente)



Fuente: INPE

En cuanto a la Oficina Regional del Altiplano, la diferencia entre la población penitenciaria y la capacidad de albergue de los establecimientos es menor que en mucho de los casos anteriores; no obstante, el hacinamiento aún persiste. Mientras la POPE alcanza las 2,602 personas, la capacidad de albergue total es de 1,456.

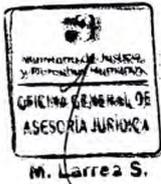
POPE vs Capacidad de albergue (Región Altiplano)



Fuente: INPE

Como es evidente, casi todas las oficinas regionales proyectan un nivel extremo de hacinamiento, lo cual supone un escenario de descontrol en los establecimientos penitenciarios de sus jurisdicciones. Bajo estas coordenadas, no solo el tratamiento especializado se ve comprometido, sino el propio bienestar de los internos. Incluso, malestares que aquejan a la ciudadanía como el tráfico de drogas o armas o las extorsiones pueden ser planeados desde estos recintos debido a la imposibilidad material de monitorear las prácticas de una población tan amplia.

Al respecto, el Centro de Análisis de Política Pública de México relata la experiencia mexicana precisando que "la sobrepoblación penitenciaria trae



consigo elementos adicionales que contribuyen al problema tan crítico que enfrentan los penales y mengua mucho la calidad de vida en los centros de reinserción mexicanos. La saturación y la poca inversión pública generan un entorno de escasez. Esto da lugar a una disputa por los espacios, los alimentos y los servicios”⁶.

En este margen de escasez y encarcelamiento incesante, existen segmentos de población penitenciaria que padece particular vulnerabilidad por características personales; entre los principales grupos de personas: discapacitadas, mujeres, ancianas, afectadas mentales y extranjeras. En este último caso, nos describe Wacquant, las personas foráneas, además de las usuales dificultades documentarias, idiomáticas o de costumbres, están expuestas a tratos diferenciados capaces de agudizar en su contra el estigma y la marginación de la sociedad⁷.

II. Efectos nocivos del hacinamiento

A efectos de evidenciar mayores detalles sobre los efectos del hacinamiento en el normal desenvolvimiento de la institución carcelaria, se considera pertinente desagregar algunos espacios del tratamiento. Con cada tópico se logra clarificar las dimensiones del desabastecimiento penitenciario al punto de desnaturalizar el instructivo fundamental que requieren los sistemas de tratamiento para desarrollarse regularmente: la correspondencia numeraria entre servidores de tratamiento y personas reclusas⁸. Para el presente caso se colocan cifras a medianos del 2018, las cuales son similares a las del presente año 2019.

II.1. Salud Penitenciaria

Según el informe del INPE del segundo trimestre del 2018, en el área de salud se encuentran laborando cuatrocientos ochenta y cuatro (484) servidores a nivel nacional. De estos, doscientos cincuenta y siete (257) trabajan en los establecimientos regentados por la Oficina Regional de Lima haciéndose cargo de más de cuarenta mil (40,000) internos e internas; en proporción, se advierte una correspondencia de un (01) personal de salud por ciento cincuenta y cinco (155) internos.

⁶ México Evalúa. La cárcel en México: ¿Para qué?, Centro de Análisis de Política Pública, México D. F., 2013, p. 35.

⁷ WACQUANT, Loïc. Las cárceles de la miseria, segunda edición, traducción de Horacio Pons, Manantial, Buenos Aires, 2010, p. 118 y ss.

⁸ Vid. KAUFMANN, Hilde. Criminología. Ejecución penal y terapia social, Depalma, Buenos Aires, 1979, p. 80.

En
el



caso de la Oficina Regional de Lima, como se mencionó, todos los establecimientos penitenciarios se encuentran en condición de hacinamiento. Su funcionamiento precario compromete la tranquilidad de la convivencia de internos e internas debido a la incapacidad de cobertura de las necesidades íntegras (hábitat, alimentos, higiene, etc.), lo cual, a su vez, redundará en fricciones permanentes capaces de hostilizar el capital mental en diversos planos de interacción, además de núcleos de contagio de diversas enfermedades de difícil o imposible curación⁹. Pinzón y Meza evalúan este tipo de escenarios de salubridad, y precisan que el hacinamiento está vinculado a las frecuentes negaciones de los servicios o traslados, las demoras en la atención médica, las interrupciones en los tratamientos, la falta de identificación temprana de la enfermedad, o la no entrega o entrega parcial de medicamentos¹⁰.

Con el hacinamiento que padecen nuestras cárceles resulta necesaria y urgente una permanente revisión médica para corroborar la situación de la población penitenciaria convulsionada; lamentablemente, la cantidad de personal médico se muestra ínfima. Un indicador que revela la dimensión del problema es que en el INPE solo se cuenta con un (01) psiquiatra a nivel nacional y que, de los cuatrocientos ochenta y cuatro (484) profesionales de la salud a nivel nacional, solo sesenta (60) sean médicos.

II.2. Asistencia Psicológica

Continuando con el abordaje de la salud mental, es necesario precisar la terapia psicológica en los establecimientos penitenciarios, no solo forman parte de las denominadas prácticas de la resocialización, sino que permiten contener el despojo del Yo que padece el interno durante la reclusión¹¹. Aquí resulta pertinente acudir a la descripción que hace Ferrajoli de la prisión:

"Inevitablemente ella (la prisión) ha conservado múltiples elementos de aflicción corporal manifestada en las formas de vida y de tratamiento y diferenciadas por las penas corporales antiguas sólo en cuanto no se concentran en el tiempo, sino que se prolongan por toda la duración de la pena. Además, a la aflicción corporal la pena carcelaria agrega

⁹ Respecto a la construcción social de la sexualidad en las cárceles y el riesgo de contagio de VIH. NEUMAN, Ob. Cit., p. 127 y ss.

¹⁰ PINZÓN ESPITIA, Olga Lucía y Sandra Paola MEZA VELANDIA. Prestación de servicios de salud de las personas privadas de la libertad en Archivos de Medicina, Vol. 14, N° 2: 6, Bogotá, p. 2.

¹¹ PÉREZ GUADALUPE, José Luis. La construcción social de la realidad carcelaria, PUCP, Lima, 2000, p. 103.

la aflicción psicológica: la soledad, el sometimiento disciplinario, la pérdida de sociabilidad y de afectividad y por tanto de identidad, además de la aflicción específica ligada a la pretensión reeducativa y en general a cualquier tratamiento dirigido a doblegar y transformar al prisionero. De hecho, en consecuencia, la reclusión posee un contenido aflictivo que va mucho más allá de la privación de la libertad personal, resultando afectada la mayor parte de los otros derechos vitales de la persona¹².

En el caso peruano sobre atención psicológica a la población penitenciaria, se advierte una clara brecha entre las sesiones de tratamiento y la cantidad de internos e internas que recibieron terapia. Tomando en cuenta que la población ha superado las noventa mil (90,000) personas, resulta escandaloso advertir que, por la menor cantidad de profesionales, en el mes de junio de 2018 solo se haya cubierto la terapia psicológica de doce mil ciento veintidós (12,122), una cifra que no representa ni el 15% de la población total que, indefectiblemente, requiere atención psicológica debido al cautiverio.



Fuente: INPE

Específicamente, a junio de 2018, el personal que labora en el área de psicología en los diferentes establecimientos penitenciarios alcanza un total de 203 servidores, de los cuales el 59.1% (120) son de la Oficina Regional de Lima. Si se realiza un cálculo de proporción entre servidores e internos en esta Oficina Regional, se advierte que por cada uno de aquellos hay trescientos sesenta (360) internos y/o internas. Proporción que es superada ampliamente por realidades como la de la Oficina Regional Norte en la que hay un (01) especialista por cada novecientos diecinueve (919) internos y/o internas.

Cabe precisar que no solo la insuficiencia de capital profesional se presenta como un inconveniente de atención, sino el clima anómico que genera la densidad poblacional; este contexto afecta la psicología de los internos e internas, agudizando los problemas mentales y debilitando los procesos de tratamiento. Así lo reconocen Echeburua y Corral, al calificar al hacinamiento y las condiciones físicas deficientes como circunstancias negativas para el tratamiento psicológico¹³.

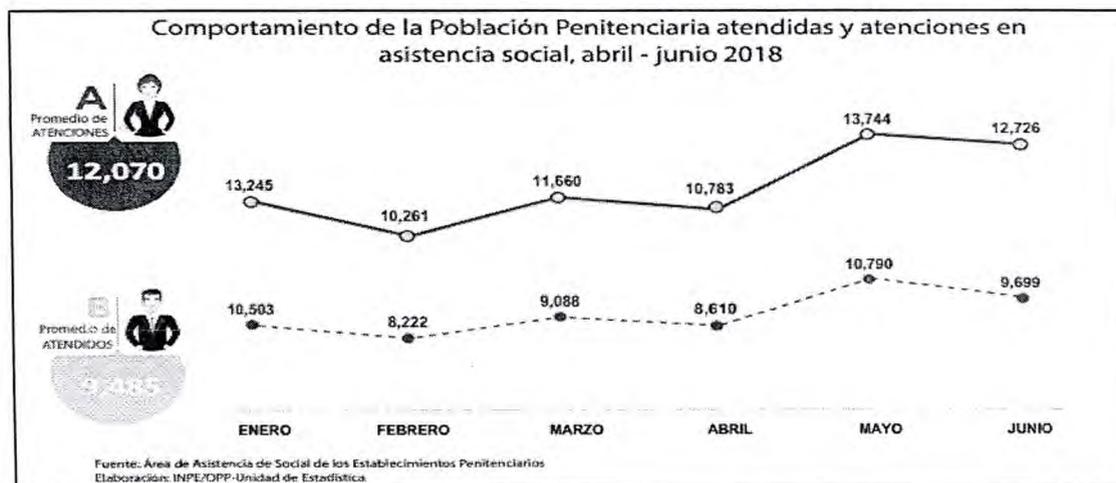
II.3. Asistencia Social

¹² FERRAJOLI, L. (s/f). Garantías y Derecho Penal, p. 204. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr11.pdf>

¹³ ECHEBURUA ODRIOZOLA, Enrique y Paz de CORRAL GARGALLO. El tratamiento psicológico en las instituciones penitenciarias: alcance y limitaciones en Eguzkilore, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, N° extraordinario, enero, San Sebastián, 1998, p. 187.

INstituto de Justicia
 Arechua Alvarado
 CINA GENERAL DE
 ESORÍA JURÍDICA
 I. Larrea S.

El servicio de asistencia social, como parte del tratamiento que se brinda, se realiza en apoyo al privado de libertad y a sus familiares directos. Se fundamenta en el desarrollo de acciones que permitan mantener las relaciones entre el privado de libertad y su entorno, las cuales se hacen más complejas con el ingreso del condenado al establecimiento penitenciario; la marginación a que expone la cárcel se extiende a la familia y a su comunidad, por lo cual se quiere una intervención especializada que dosifique los conflictos¹⁴. Lamentablemente, la sobrepoblación representa una amenaza para el desenvolvimiento de los mismos y los diagnósticos individuales que le son requeridos¹⁵.



Fuente: INPE

La población penitenciaria atendida por servidores de asistencia social durante el mes de junio de 2018 ascendió a la cantidad de nueve mil seiscientos noventa y nueve (9699) personas. Esto es, que no se logró cubrir ni el 10% de la población total a nivel nacional, lo cual, conforme se advierte en el gráfico anterior, se repitió en cada mes del primer semestre de dicho año. Tal insuficiencia afecta directamente a la tranquilidad de los internos e internas, pues supone el quebrantamiento de su vínculo ordenado con las familias.

II.4. Seguridad en los establecimientos penitenciarios

La seguridad penitenciaria es uno de los aspectos más vulnerables en toda la gestión penitenciaria. Prueba de ello son los diversos artículos clandestinos que se registran en las conocidas "requisas" penitenciarias, a pesar de los operativos permanentes. La aparición de diversos objetivos prohibidos no solo evidencia las grietas de control que provoca la sobrepoblación, sino que también expresa el símbolo de violencia dentro de la convivencia carcelaria en un marco de desorden y conflicto.

¹⁴ Vid. FERRECCIO, Vanina. La larga sombra de la prisión. Una etnografía de los efectos extendidos del encarcelamiento, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2017, p. 22 y s.

¹⁵ Vid. GARNICA PÉREZ, Margarita; CASTRO GUZMÁN, Martín e Ismael AGUILLÓN LEÓN. La intervención del trabajador social en instituciones penitenciarias en Desarrollo social y calidad de vida. Una aproximación desde el trabajo social, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México D. F., 2010, p. 245.



Según el reporte del CEAS, en las intervenciones realizadas a nivel nacional en el 2012 se encontraron diversos objetos cuyo uso, tráfico y/o proliferación corrobora los vínculos de transgresión entre las personas recluidas, involucrando familiares y, eventualmente, servidores de la institución. Con ello exponen una idea de supervivencia en un contexto de privación permanente que resulta cada vez más invasivo por el hacinamiento. A continuación, el detalle de los objetos

Objeto prohibido	Cantidad	Unidad de medida
Celular	2437	Unidad
Batería para celular	634	Unidad
Chips para celular	609	Unidad
Cargador para celular	1329	Unidad
Hand Free para celular	173	Unidad
Arma de fuego	7	Unidad
PBC	1443.5	Gramos
Marihuana	286	Gramos
Chica "canera"	17738.8	Litro
Destilado (aguardiente)	578	Litro

referidos:

Fuente: INPE

Los objetos clandestinos exponen también una lógica de defensa y violencia territorial que alteran la capacidad de autocontrol, diversifican las modalidades delictivas y generan mayores riesgos de lesiones interpersonales para internos y servidores penitenciarios; más aún cuando los espacios son más reducidos y la interacción obliga a friccionar las esferas personales.

La problemática se agrava también al evaluar la dinámica de las visitas a los establecimientos penitenciarios. Eventualmente se descubren visitas que tratan de vulnerar los controles con la intención de ingresar objetos y sustancias prohibidas, aprovechando las debilidades tecnológicas, la carencia de personal y la informalidad espacial que genera el desborde poblacional. Sin excluir la realidad de las cárceles peruanas, Stern señala que "en una cárcel latinoamericana promedio (...) los presos reciben visitas privadas de parejas y familiares más o menos dos veces por semana. El espacio escaso que tiene el preso en el dormitorio o celda se divide colgando sábanas y telas para formar cubículos diminutos en los cuales se llevan a cabo esos encuentros"¹⁶.

Un indicador fiable sobre la continuidad de esta problemática del turgio durante las visitas, radica en que, entre los meses de enero a diciembre del año 2017, la Procuraduría Pública del INPE ha iniciado un total de 1,279 procesos penales a las visitas por el delito de ingreso de objetos prohibidos a los establecimientos penitenciarios del país¹⁷.

Sin duda, este contexto anómico se encuentra estrictamente vinculado al hacinamiento carcelario, en los mismos términos en que se evalúa el debilitamiento de la capacidad de atención médica, jurídica, social o de cualquier índole. La sobredimensión incesante de la población penitenciaria, la

¹⁶ STERN, Vivien. Creando criminales. Las cárceles y las personas en una sociedad de mercado, traducción de Marina Mazzocchi, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2010, p. 58.

¹⁷ Vid. Boletín Mística Penitenciaria. Cárceles Más Seguras: Fortaleciendo el principio de autoridad en los penales. Año N° 1, Año I, 2018.



M. Larrea S.

acumulación en los espacios mínimos y la desbordante cantidad de visitas sabotean cualquier esfuerzo institucional para controlar y fiscalizar óptimamente. Los espacios clandestinos se multiplican, el control insuficiente genera espacios de autogobierno, se pervierte la lógica de autoridad. La complejidad generada por el hacinamiento da cuenta del contexto carcelario en el Perú y sus posibilidades para superar su situación de emergencia.

III. Racionalización de egresos de internos extranjeros e internas extranjeras del sistema penitenciario

El Lineamiento General 01 de la Política Nacional Penitenciaria se denomina "Racionalización de los ingresos y salidas del sistema nacional penitenciario". Este lineamiento prioritario cobra sentido por la necesidad de neutralizar con urgencia la sobredimensión que ha adquirido el sistema penitenciario peruano en las últimas décadas, pues su convulsión incesante no solo compromete la eficiencia de la gestión penitenciaria, sino también los derechos humanos de los internos e internas que habitan en condiciones precarias los establecimientos penitenciarios.

Uno de los lineamientos específicos de la referida política expone también la necesidad del fortalecimiento del proceso de otorgamiento de beneficios penitenciarios, de gracias presidenciales, extradición, beneficios de salida para extranjeros, así como el cumplimiento de penas en el país de origen, orientándolos a la reinserción social. La explicación de este lineamiento específico relata que está "orientado a mejorar los procesos y procedimientos de diferentes instrumentos legales existentes para el excarcelamiento, a que tienen derecho la población penitenciaria que ha progresado en su rehabilitación dentro de establecimientos de régimen cerrado, en la búsqueda de contribuir y facilitar su reinserción social"¹⁸.



Aquí resulta relevante precisar también lo dispuesto por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela), en cuanto a la necesidad de incorporar como lineamiento del régimen penitenciario el acercamiento permanente del interno o interna con su entorno familiar, incluyendo el escenario de egreso penitenciario. Así, las reglas 106 y 107 disponen expresamente:

Regla 106.- Se velará particularmente por el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia que redunden en beneficio de ambas partes.

Regla 107.- Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social y el interés superior de su familia.

Si bien la situación crítica de la población hacinada exige medidas inmediatas y excepcionales respecto al egreso de personas privadas de libertad, no es posible reducir la respuesta estatal a medidas apresuradas e improvisadas. Para ejercer una práctica de racionalización de egreso penitenciario es necesario evaluar

¹⁸ MINJUS, Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, Lima, p. 72.

reformas normativas y estrategias de gestión que permitan focalizar en casos que no representan ningún perjuicio social -individual o colectivo- ni institucional; incluso, es necesario buscar escenarios de egreso que, además de favorecer el deshacinamiento, repercutan positivamente en el gasto público, en la eficiencia de la gestión o en algún otro ámbito. De esta forma se podrá operativizar la Política Nacional Penitenciaria y su Plan Nacional cuyo horizonte temporal culmina el 31 de diciembre del presente año 2020. Asimismo, se podrá cumplir con los reportes penitenciarios que a nivel internacional reporta el Estado peruano ante el Comité de Prevención contra la Tortura de las Naciones Unidas, que monitorea permanentemente a nivel mundial las condiciones de las personas reclusas en instituciones disciplinarias.

Un tópico que, debidamente regulado, permite favorecer la gestión institucional, la seguridad ciudadana y los costos públicos, además del deshacinamiento, es el egreso penitenciario de internos extranjeros e internas extranjeras¹⁹. Con ello, a su vez, es posible contrarrestar la vulnerabilidad que suele caracterizar a los grupos foráneos privados de libertad en cárceles cuya dinámica no responde a sus costumbres, su territorio y su identidad. En algunos casos, además de carecer de representación diplomática, padecen la dificultad de interacción social producto del desconocimiento parcial o total del idioma. Esta carencia obstruye enormemente el tratamiento penitenciario y el proceso de resocialización, aumentando su deterioro personal durante la reclusión. Como señala Sánchez Yllera:



"bajo la cobertura de la equiparación formal que es la igualdad legal o jurídica, se albergan todo tipo de discriminaciones. Estas nacen de la práctica penitenciaria y de la ausencia de medidas que limen el aspecto diferencial que puede presentar el penado extranjero frente al nacional a la hora de decidir sobre el mismo"²⁰.

En la actualidad se advierten dos herramientas jurídicas que permiten que las personas extranjeras internadas en establecimiento penitenciarios peruanos puedan egresar de los mismos:

- ❖ **Beneficio especial de salida del país:** Regulado con la Ley N° 30219, se trata de una medida de egreso penitenciario establecido para internos extranjeros e internas extranjeras cuyas condenas no sean mayores a siete (07) años de privación de libertad, y que hayan cumplido la tercera parte de las mismas. Su otorgamiento es por vía judicial, y permite que la persona sea expulsada del país.
- ❖ **Traslado de personas extranjeras condenadas:** Regulado en el Título I de la Sección V del Libro Séptimo (Cooperación Judicial Internacional) del Código Procesal Penal. Su aplicación permite que las personas extranjeras condenadas puedan ser trasladadas a un establecimiento penitenciario de su país o al de otro, si comprueba arraigo en el mismo, para culminar el resto de la pena impuesta. Esta medida requiere un procedimiento de coordinación entre los Estados involucrados.

Ambos dispositivos de egreso, cabe precisar, presentan como requisito el pago íntegro de la reparación civil y de las multas -si hubiera- productos del delito

¹⁹ En Chile y España se advierte un claro vínculo entre la expulsión de extranjeros y una política criminal de desmasificación de cárceles. Vid. SALINERO ECHEVARRÍA, Sebastián. La expulsión de extranjeros en el Derecho Penal. Una realidad en España, una posibilidad en Chile *en* Política Criminal, Vol. 6, N° 11, Julio 2011, p. 124.

²⁰ SÁNCHEZ YLLERA, Ignacio. Extranjeros en prisión: doble condena *en* Jueces para la democracia, N° 10, 1990, p. 68.

objeto de condena²¹. Si bien en ambos casos se admite exoneración o reducción de los referidos pagos, esta licencia es excepcional, y requiere un pronunciamiento judicial; acreditación de razones humanitarias o inconvenientes socio-económicos junto a informes del INPE; además de la admisión para que la parte civil puede interponer un recurso de revisión.

Sin duda, para el otorgamiento de estas medidas resulta justificada la exigencia del pago de la reparación civil y la multa, pues su cumplimiento podría verse afectado por el traslado o la expulsión del interno o la interna; a saber, el alejamiento de la persona trasladada o expulsada debilita fácticamente las posibilidades de cancelación de los pagos en tanto la persona ya no se encontraría bajo la tutela jurídica del Estado peruano.

Sobre el particular, sin embargo, se advierte un escenario contradictorio cuando el agraviado es el propio Estado. En estos casos, no solo los pagos pendientes de reparación civil o de multas le representan un perjuicio económico, sino también los gastos que realiza en la manutención de sus deudores. Se trata de una suma considerable de gasto público si tomamos en cuenta que cada interno supone un costo diario de 27.93 soles para cubrir su alimentación, uso de servicios básicos, custodia y la promoción del proceso de resocialización del interno. Así, un interno le cuesta 10 194 soles por año al Estado peruano.

Esta variable económica no puede ser subestimada, pues los cálculos de gastos penitenciarios han permitido concluir, en ocasiones, que el monto de reparación civil que adeudan internos extranjeros o internas extranjeras es menor al costo de su manutención por el tiempo que les resta para cumplir su condena. Tal es el caso -reportado por el INPE- de cuarenta y cinco (45) internos españoles que han solicitado su traslado a un recinto penitenciario del exterior. En este caso concreto, en los dieciocho meses que restan de condena, se advierte un gasto de manutención total de S/ 729.000, una suma que sobrepasa los S/ 703,500 que en conjunto adeudan como reparación civil los referidos internos españoles. Cabe precisar que este caso particular de traslado tuvo una ejecución exitosa a partir de la exoneración judicial de reparación civil.

Se trata de un precedente importante, pues expone que la aplicación procesal penal de los traslados de internos extranjeros no colisiona con la aplicación de los tratados bilaterales al disponer la exoneración de reparaciones o pagos económicos impuestos con una sentencia; así, se respecta la flexibilización de requisitos que admite el Estado como titular del cobro, a pesar de que el tratado pueda regular exigencias de cumplimiento íntegro de la sentencia. Precisamente, tal es el caso del "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" cuyo artículo IV señala:

"El traslado del reo puede ser rechazado si éste no ha cumplido o garantizado el pago, a satisfacción del Estado trasladante, de las multas, gastos de justicia, reparación civil y condenas pecuniarias de

²¹ Para el caso de los traslados de personas condenadas, así lo dispone el artículo 542 del Código Procesal Penal. Para el de beneficio especial de la salida del país, la regulación se encuentra en el artículo 6 de la Ley N° 30219.

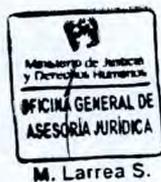


toda índole que corran a su cargo de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia condenatoria”

Así, incluso con sugerente casuística, se advierte que el Estado resulta más beneficiado con el traslado de estos internos a penales del exterior, evitando su manutención, que cobrando la reparación civil que adeudan. A continuación, se hace grafica los gastos concurrentes que habrían generados este grupo de internos al Sistema Nacional Penitenciario:

Población penitenciaria	Gasto público
INTERNO POR DIA	S/. 30
45 INTERNOS POR DÍA	S/. 1.350
45 INTERNOS POR MES	S/. 40.500
45 INTERNOS POR AÑO	S/. 486.000
45 INTERNOS POR 18 MESES	S/. 729.000

Con ello, se logra descubrir que la promoción del egreso penitenciario de personas extranjeras que adeudan pagos al Estado, podría resultar estratégica para el tesoro público y para la gestión institucional del sistema penitenciario, siempre que logre focalizarse en la población que cumple los requisitos que disponen las normas respectivas. En tal sentido, resultaría beneficioso optimizar los procedimientos, los criterios de otorgamientos y los canales de acceso a las medidas normativas que admiten el referido egreso, respetando las vallas jurídicas para evitar perjuicios sociales directos o indirectos.



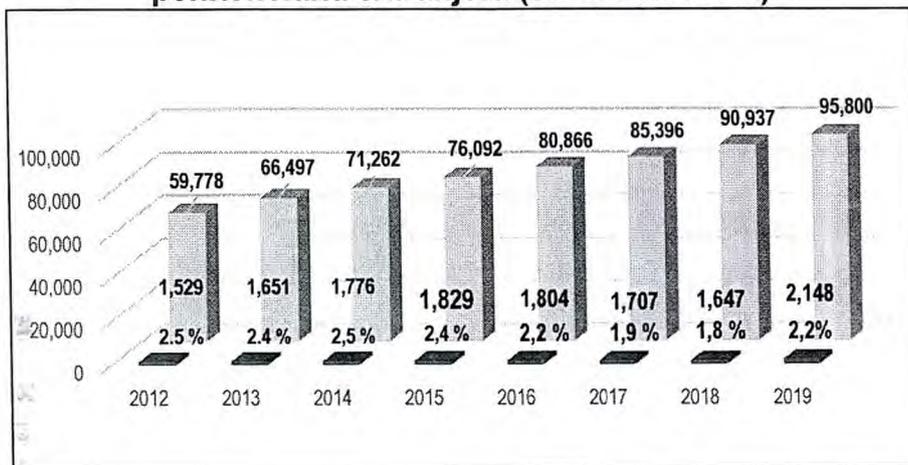
Un dato necesario, al respecto, es que, si bien se identifica como parte de la estrategia una variable jurídica de flexibilización de los requisitos pagos a favor del Estado para alcanzar aptitud de acceder a una medida de traslado, tal flexibilización no supone una renuncia a los pagos ni extinción de la responsabilidad de cancelación. Tal obligación continúa vigente por más que la persona sea removida del establecimiento penitenciario peruano. La flexibilización solo tiene lugar como requisito administrativo, y no afecta el aspecto sustancial de la obligación de pago. En tal sentido, se ha precisado expresamente que la exoneración no afecta el derecho de cobro posterior por parte del Estado. Si bien fácticamente se hace más complejo el cobro, debido a la dificultad de ubicación de la persona, la nueva jurisdicción en la que se ubica o el acercamiento a un nuevo sistema jurídico, lo cierto es que existen mecanismos como la homologación de la sentencia, la demanda internacional y canales de cooperación internacional que, al igual que en la jurisdicción, van a permitir el impulso del cobro de los montos (mecanismos de ejecución coactivo, embargos, intervención de cuentas, inscripción en registro de deudores, etc.)

Cabe precisar también que, por más que persista la obligación del pago de la reparación civil, y no se advierta que la manutención carcelaria sea mayor a la reparación civil, es usual que la población penitenciaria extranjera no cumpla con este pago durante su reclusión; entre otras razones de insolvencia e indiferencia, porque el incumplimiento no acarrea una censura pública que les coacte la cancelación o porque a la pena privativa de libertad le acompaña una finalidad de expulsión del país²², conforme lo señala el artículo 30 del código penal. Con

²² RODRÍGUEZ YAGÜE, Cristina. Los Derechos de los extranjeros en las prisiones españolas: legalidad y realidad en Revista General de Derecho Penal de la Universidad de Castilla – La Mancha, N° 2, 2004, p. 53.

esta indisposición de pago, se genera un escenario de sensible afectación económica al Estado si tomamos en cuenta la cantidad de esta población:

Trayectoria de la población penitenciaria total y la población penitenciaria extranjera (setiembre 2019)



Fuente: INPE

De esta población total, se advierte que más de la mitad son personas condenadas, a saber, que se trata de usuarios potenciales del beneficio especial de salida del país, en tanto cumplan los requisitos de la norma, y de traslados conforme a la aplicabilidad de los tratados bilaterales sobre traslado de internos y su concordancia con nuestro código procesal penal²³. A continuación, el detalle de la población penitenciaria extranjera por nacionalidad y condición jurídica:

Población penitenciaria extranjera a setiembre 2019, por nacionalidad y condición jurídica



	PAÍS	TOTAL	PROCESADOS	CONDENADOS
	Total	2096	1030	1066
1	Colombia	586	268	318
2	Venezuela	565	450	115
3	México	228	62	166
4	Ecuador	128	68	60
5	Bolivia	88	24	64
6	España	58	13	45
7	Chile	45	17	28
8	Argentina	35	16	19
9	Italia	29	12	17
10	Brasil	27	17	10

RODRÍGUEZ DE TABORDA, María Cristina. Expulsión de extranjeros condenados por narcotráfico en Revista de la Facultad, Vol. V N° 2, Nueva Serie II, 2014, p. 102.

²³ Conforme a los datos brindados por la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 y 2019, se han realizado doscientos siete (207) traslados de internos extranjeros, siendo los ciudadanos españoles los que representaron mayor número.

11	Estados Unidos de América	27	10	17
12	Holanda	24	5	19
13	Portugal	23	1	22
14	Tailandia	13	0	13
15	Sudáfrica	13	0	13
16	Bulgaria	11	4	7
17	China	11	3	8
18	Inglaterra	10	2	8

Fuente: Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa del MINJUS

Un dato relevador al respecto es que, en un marco anual, la población penitenciaria extranjera con condena se corresponde con un costo de manutención que alcanza los S/ 10 867 283.7; esto es, más de tres millones de dólares en un año. Con ello, se comprueba que el traslado de internos extranjeros a penales de del exterior, o su expulsión mediante el beneficio especial de salida del país -contando los casos en los que existen agraviados particulares y/o del Estado- permitiría un ahorro significativo al Estado peruano. Si bien a ello corresponde descontar los eventuales gastos de traslado de los internos movilizados, tal descuento podría superarse con la firma de convenios bilaterales que promueven gastos del Estado receptor, o gastos compartidos.



M. Larrea S.

Un escenario similar se advierte para el caso de los días multa, sobre todo por lo regulado en los artículos 80 y 86 del código penal respecto a los plazos de la prescripción penal. Mientras el primero establece que la acción prescribe a los dos años, el segundo precisa que el plazo de prescripción de la pena es el mismo que alude o fija la ley para la prescripción de la acción penal. Asimismo, agrega que el plazo se contará desde el día que la sentencia condenatoria quedó firme. Esta regulación, hace que en la práctica la multa no tenga ninguna relevancia pecuniaria a favor del Estado debido a la prescripción.

De esta forma, es posible acreditar que la presente propuesta, además de contribuir con la disminución de la sobrepoblación penitenciaria, favorece al tesoro público con el ahorro de una considerable suma de dinero que dejaría de gastarse en la manutención de población penitenciaria extranjera. Cabe precisar también que el egreso de la referida población de nuestros recintos penitenciarios no supone afectación de la seguridad ciudadana, pues su destino no es el territorio nacional, sino su propio país en el caso del beneficio especial de salida del país, y un establecimiento penitenciario su país en el caso del traslado. Por el contrario, su egreso penitenciario en territorio nacional comprendería más bien un escenario de riesgo, por las condiciones a las que sería sometida la persona foránea, potencial víctima de aprovechamientos de su situación irregular y de su imposibilidad de acudir formalmente a la justicia²⁴. Como destaca García España "si se queda, al colarse por los múltiples resquicios que toda esta arquitectura jurídica tiene, la condena a la exclusión social está más que servida, ya que los antecedentes penales le impiden acceder a una

²⁴ GIMÉNEZ-SALINAS, Esther. Extranjeros en prisión en Eguzkilore, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, Número extraordinario 7, diciembre, San Sebastián, 1994, p. 141.

autorización de residencia, elemento esencial para desarrollar una vida integrada e inclusiva en sociedad”²⁵.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cuanto a los costos, no se advierte alguno significativo que pueda representar una carga económica al tesoro público o que requiera un sobreesfuerzo institucional de las entidades involucradas (INPE, Poder Judicial y Ministerio de Relaciones Exteriores). Para asegurar un desarrollo óptimo en la aplicación de alguna de las medidas (canalizar solicitud, remisión de documento ante el juez, emisión de resolución, cooperación internacional, etc.) es suficiente con la actuación regular de los operadores jurídicos y los procedimientos ordinarios establecidos en la norma, los mismos que ya se encuentran costeados.

Para el impulso de las solicitudes, es posible que existan costos de asesoría jurídica privada para el interno o la interna. En este marco, pueden presentarse pagos menores durante las averiguaciones; recursos documentarios para cumplir requisitos, entre otras costas procesales que eventualmente requieran la complejidad de los trámites.

Es necesario precisar que la movilización de internos extranjeros o internas extranjeras, no representa indefectiblemente un costo social para la tranquilidad de la convivencia; específicamente, porque la nueva ubicación de estas personas no será en territorio nacional. Mientras en un caso será expulsado a su país sin posibilidades de retorno; en el otro, la persona continuará reclusa en un recinto ubicado en otro país.

Por su parte, es necesario precisar que el encarcelamiento genera costos multidimensionales para las personas reclusas y sus familias. Aunque la población no suele considerar estos costos como relevantes, es evidente que las horas hombre desperdiciadas o las familias destruidas también representan un costo social, y no solo uno individual o privado²⁶. Con precisión, se advierte un clima de estigma que acongoja a los parientes cercanos y al entorno de las personas reclusas, interrumpiendo sus posibilidades de inclusión social. Esta barrera impacta con mayor complejidad en los niños y niñas, ya que, además de ser despojados del afecto requerido por el rol social del pariente recluso (un tío, un hermano, un padre, etc.), se ven expuestos a un clima de hostilidad o marginación capaces de desviar su desarrollo biopsicosocial²⁷. Este aspecto repercute también en la comunidad, barrio o zonas de residencia. Contar con miembros reclusos en un establecimiento genera apariencias de peligrosidad y estigma que resienten el tejido social. Con ello se abren brechas de rechazo que afectan comúnmente las oportunidades laborales, educativas y socio-culturales.

En cuanto a los beneficios cabe resaltar que esta medida, además de contribuir a la disminución de la sobrepoblación carcelaria, permite reducir la exposición criminógena de los internos extranjeros e internas extranjeras que en la mayoría de casos no tienen familia en el país, no cuentan con embajada que los



²⁵ GARCÍA ESPAÑA, Elisa. Extranjeros sospechosos, condenados y excondenados: Un mosaico de exclusión en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC, 2017, p. 23.

²⁶ WHO PAYS. "The True Costs of the Punitive Criminal Justice System". 2015. Disponible en: <http://whopaysreport.org/wp-content/uploads/2015/09/Who-Pays-FINAL.pdf>

²⁷ Vid. FERRECCIO, Vanina. La larga sombra de la prisión. Una etnografía de los efectos extendidos del encarcelamiento, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2017, p. 22 y s.

represente y tienen el problema de comunicación cuando su idioma es distinto al castellano.

Del otro lado, con el egreso penitenciario de estas personas, ya sea por beneficio especial de salida del país o por la modalidad de traslado, se generaría un ahorro muy significativo al tesoro público. Como se mencionó anteriormente, las 1,066 personas que componen la población penitenciaria extranjera con condena a setiembre de 2019 -entre casos en los que figuran agraviados particulares y agraviados sectores del Estado- requieren un gasto anual que alcanza los S/10 867 283.7; esto es, más de tres millones de dólares en un año.

De esta forma, la medida favorece la gestión penitenciaria a cargo del INPE. El ahorro que supone dejar de gastar en una gran cantidad de internos extranjeros permitirá distribuir los recursos en otros aspectos que urgen a la gestión, tales como alimentación, medicinas, mejoramiento de tópicos, contratación de personal, etc.

Otro aspecto importante es que el egreso penitenciario permite liberar unidades de albergue en los establecimientos penitenciarios. Con ello se contribuye al deshacinamiento carcelario, lo cual impacta significativamente en el bienestar de los internos (integridad, intimidad, salud, etc.), en el respeto de sus derechos humanos y en la promoción de la rehabilitación a través del desarrollo de los programas de tratamiento.

En síntesis, la propuesta no conlleva un alto costo social ni individual para los actores involucrados, resultando más bien beneficiosa para la gestión institucional del sistema penitenciario, para la promoción de la resocialización y para los intereses de las víctimas cuya calidad de vida podría mejorar notoriamente.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta modifica el artículo 6 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. Asimismo, modifica el artículo 542 del Código Procesal Penal.



como IES o EEST, de licenciamiento para la adecuación de IESP públicos y privados a EESP; así como las de licenciamiento de nuevos programas de estudios y/o filiales públicos y privados, que a la fecha de la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia se encuentren en trámite, se rigen por la normativa vigente al momento de su presentación, otorgándose el licenciamiento de cumplir con las condiciones básicas de calidad. Esta disposición incluye la etapa recursiva.

En caso las solicitudes de licenciamiento de IEST públicos y privados como IES o EEST que se encuentren en trámite sean desestimadas y el IEST deba presentar un plan de cumplimiento; el IEST procederá con la ejecución de dicho plan en un plazo no mayor de un (01) año contado desde su presentación. Culminada la ejecución del plan de cumplimiento, el IEST debe presentar una nueva solicitud de licenciamiento conforme a la normatividad vigente al momento de su presentación, y de acuerdo a la norma y plazos que emita el Minedu.

En caso las solicitudes de licenciamiento para la adecuación de IESP públicos y privados a EESP, referidas en el primer párrafo de la presente disposición sean desestimadas, dichos IESP deben presentar una nueva solicitud de licenciamiento conforme a la normatividad vigente al momento de su presentación, y de acuerdo a la norma y plazos que emita el Minedu.

En los casos señalados en los párrafos precedentes, los IEST e IESP públicos y privados mantienen su autorización de funcionamiento vigente hasta la conclusión del nuevo procedimiento de licenciamiento, debiendo ejecutar las acciones necesarias a fin de garantizar la adecuada prestación del servicio educativo y demás derechos de los estudiantes.

En caso los IEST e IESP públicos y privados no cumplan con presentar una nueva solicitud de licenciamiento o no cumplan con las condiciones básicas de calidad, no podrán continuar prestando el servicio educativo, procediéndose a la cancelación de los registros correspondientes, así como el inicio del cese de las actividades del IEST, IESP, programa de estudios o filial, de acuerdo al Reglamento de la presente Ley y la norma que emita el Minedu.

Segunda. - Planes de cumplimiento presentados en el Ministerio de Educación o requeridos antes de la vigencia del presente Decreto de Urgencia

Los planes de cumplimiento presentados por los IEST en el Ministerio de Educación o requeridos antes de la vigencia del presente Decreto de Urgencia, deben culminar su periodo de ejecución y actividades establecidas por la institución educativa. Dichos IEST, una vez culminado el periodo de ejecución del plan de cumplimiento, deben presentar una nueva solicitud de licenciamiento, conforme a la normatividad vigente al momento de su presentación.

En caso los IEST públicos y privados no cumplan con presentar la nueva solicitud de licenciamiento referida en el párrafo precedente o no cumplan con las condiciones básicas de calidad, no podrán continuar prestando el servicio educativo, procediéndose a la cancelación de los registros correspondientes, así como el inicio del cese de las actividades del IEST, programa de estudios o filial, de acuerdo al Reglamento de la presente Ley y la norma que emita el Minedu.

Tercera. Suspensión de solicitudes de licenciamiento

Hasta la entrada en vigencia de la modificación del Reglamento de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2017-MINEDU, a que hace referencia la Única Disposición Complementaria Final del presente Decreto de Urgencia, se suspende la presentación de solicitudes de licenciamiento de nuevos IES y EES privados, nuevos programas de estudios y filiales, así como las solicitudes de licenciamiento de IEST como IES o EEST.

Cuarta. Asignaciones por desempeño de puestos de gestión pedagógica en EESP y por desempeño de puesto de Director o Directora General encargado o encargada de los IES

Autorízase al Ministerio de Educación, durante el Año Fiscal 2020, a aprobar mediante decreto supremo

refrendado por la Ministra de Economía y Finanzas y la Ministra de Educación, a propuesta de esta última, los montos, criterios y condiciones para las siguientes acciones:

a) Implementación de la asignación por desempeño de cargo de gestión pedagógica para los docentes contratados de las EESP, dispuesta en el artículo 34 de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.

b) Implementación de la asignación por desempeño de puesto de directores o directoras generales encargados o encargadas de los IES, a que hace referencia a la Décima Octava Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, y que cumplan con lo dispuesto en el artículo 31 de la referida Ley.

Para efectos de lo dispuesto en los párrafos precedentes, autorízase al Ministerio de Educación con cargo a los recursos de su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al tesoro público, para efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de los gobiernos regionales, las cuales se aprueban mediante decreto supremo refrendado por la Ministra de Economía y Finanzas y la Ministra de Educación, a solicitud de esta última.

Para la aplicación de lo señalado en la presente disposición, exceptuase al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales, durante el Año Fiscal 2020, de lo establecido en el artículo 6 del Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintitrés días del mes de enero del año dos mil veinte.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

FLOR AIDEÉ PABLO MEDINA
Ministra de Educación

1848882-1

DECRETO DE URGENCIA N° 018-2020

DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale;

Que mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, se revocó el mandato parlamentario de los congresistas, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente;

Que, la Constitución Política del Perú señala en el inciso 22 de su artículo 139, que el objeto del régimen penitenciario es la reeducación, rehabilitación y

reincorporación del penado a la sociedad. En ese contexto, el Instituto Nacional Penitenciario, organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es el rector del Sistema Penitenciario Nacional, como lo indica el artículo 133 del Código de Ejecución Penal vigente;

Que, el Sistema Nacional Penitenciario cuenta con una capacidad de 39,323 unidades de albergue; sin embargo, en la actualidad la población penitenciaria supera los 95,000 privados de libertad, lo cual nos conduce a tener un 143% de hacinamiento;

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1325, Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, se establecen medidas para reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, por razones de seguridad, salud, hacinamiento y deficiente infraestructura;

Que, mediante Decreto Supremo N° 013-2018-JUS, Decreto Supremo que proroga la emergencia dispuesta por el Decreto Legislativo N° 1325, para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, se prorogaron los efectos de la declaratoria de emergencia por un plazo adicional de veinticuatro meses;

Que, resulta urgente adoptar medidas para mitigar la problemática del hacinamiento de los recintos carcelarios a nivel nacional, lo que conlleva a que se utilicen los mecanismos facultados por ley para tal propósito; entre ellos, el beneficio especial de salida del país para personas extranjeras que permite su expulsión del país, así como el procedimiento de traslado de internos e internas para cumplir su condena en establecimientos penitenciarios del exterior;

Que, existen dificultades en el cumplimiento de algunos requisitos exigidos por ley para la ejecución de las medidas antes referidas, especialmente respecto a la exigencia del pago de la reparación civil y los días multa; por lo que, resulta necesario regular exoneraciones que permitan agilizar su aplicación y ejecución;

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,
Con cargo de dar cuenta a la Comisión Permanente para que lo examine y lo eleve al Congreso, una vez que éste se instale:

DECRETA:

Artículo 1. Objeto

El presente Decreto de Urgencia tiene como objeto facilitar que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país a través del beneficio especial de salida regulado por la Ley N° 30219.

Artículo 2. Modificación del artículo 6 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

Modifícase el artículo 6 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, en los siguientes términos:

“Artículo 6. Pena de multa y reparación civil:

Para acceder al beneficio especial de salida, se observan las siguientes reglas:

- Quando el agraviado sea un particular, se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil.
- Quando el agraviado sea solo el Estado, no se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil o días multa, lo cual no afecta el derecho de cobro posterior de ambos montos por parte del Estado.
- Quando concurren como agraviados el Estado y particulares, solo se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil a favor del agraviado particular.

Si el sentenciado carece de medios económicos suficientes o existen razones humanitarias fundadas,

puede solicitar ante la autoridad judicial la reducción o exoneración de la reparación civil respecto del agraviado particular. Esta situación debe ser corroborada por funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario con la emisión de un informe socioeconómico.

Artículo 3. Modificación del artículo 542 del Código Procesal Penal

Modifícase el artículo 542 del Código Procesal Penal, en los siguientes términos:

“Artículo 542. Condiciones para el traslado y el cumplimiento de condenas

1. El traslado de la persona condenada es posible, si se cumplen las siguientes condiciones:

(...)

e) Que las otras disposiciones de la sentencia hayan sido satisfechas o garantizadas, especialmente tratándose de multa, reparación civil y demás consecuencias accesorias, salvo en los casos en los que el Estado aparece como el único agraviado; en estos no se exige el pago o la garantía de la reparación civil o días multa, lo cual no afecta el derecho de cobro posterior de ambos montos por parte del Estado.

(...)

Artículo 4.- Financiamiento

La implementación de las disposiciones previstas en el presente Decreto de Urgencia se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 5.- Refrendo

El Decreto de Urgencia es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y la Ministra de Justicia y Derechos Humanos.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintitrés días del mes de enero del año dos mil veinte.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

ANA TERESA REVILLA VERGARA
Ministra de Justicia y Derechos Humanos

1848882-2

DECRETO DE URGENCIA N° 019-2020

DECRETO DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD VIAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO

Que, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale;

Que, mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, se revocó el mandato parlamentario de los congresistas, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente;

Que, el artículo 3 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que el objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades