EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

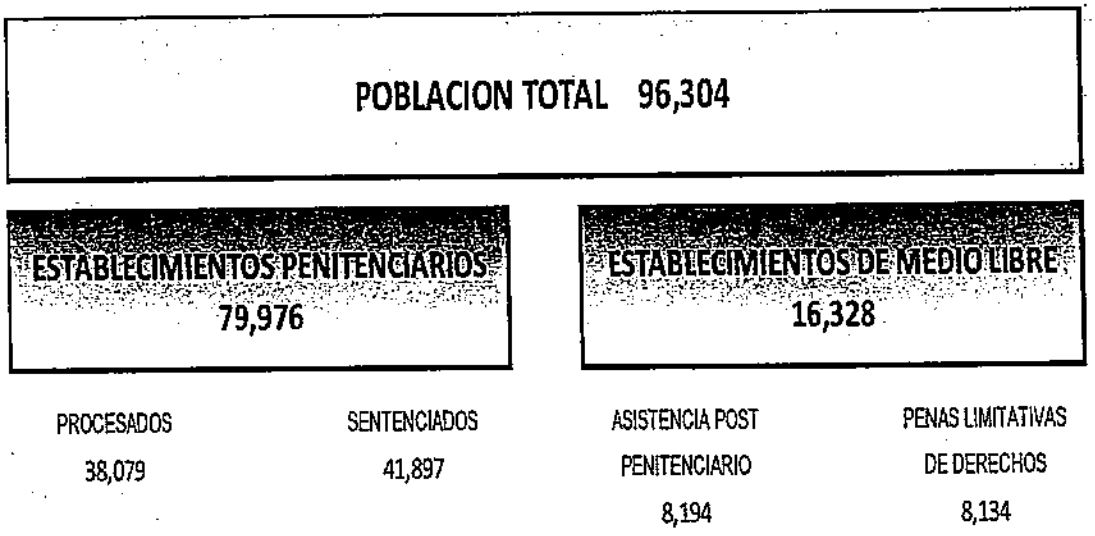
La población del Sistema Nacional Penitenciario se encuentra distribuida en dos grandes grupos: población intramuros (medio cerrado) y población extramuros (medio libre). Dentro del primer grupo se encuentran los procesados bajo medidas cautelares (prisión preventiva) y los condenados a penas privativas de la libertad efectivas. En el segundo grupo se encuentran aquellos que han egresado tras la obtención de un beneficio penitenciario (semilibertad o liberación condicional) o que han sido condenados a penas limitativas de derecho (limitación de días libres o prestación de servicios a la comunidad).

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

La Unidad de Estadística del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), ha informado que la población del sistema penitenciario, al mes de julio de 2016, es de 96,304 internos. De ellos, 79,976 se encuentran recluidos en establecimientos penitenciarios al tener mandato de prisión preventiva o pena privativa de libertad efectiva, mientras que 16,328 personas asisten a los establecimientos penitenciarios de medio libre al haber sido sentenciados a penas limitativas de derechos o liberados con beneficio penitenciario de semilibertad o liberación condicional, conforme se grafica en el siguiente cuadro:

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

Población del Sistema Nacional Penitenciario al mes de julio del 2016



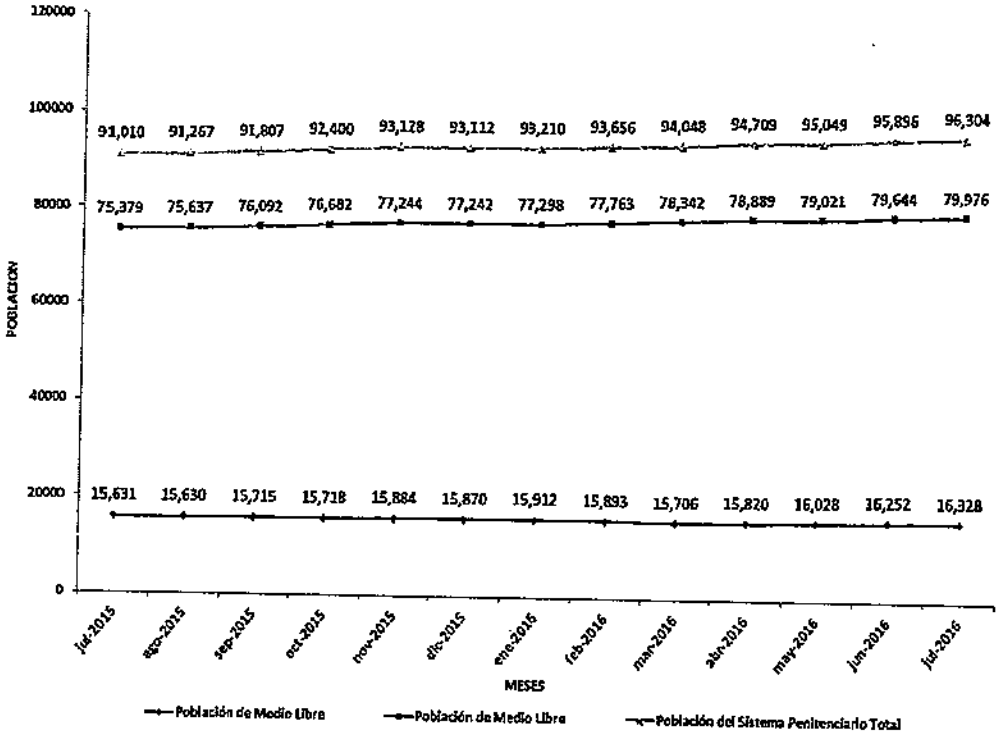
Fuente: Unidad de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

Por otro lado, se advierte de la data estadística que comprende desde el mes de julio del año 2015 a julio del año 2016, un incremento de la población del Sistema Nacional Penitenciario en 6%, pasando de 91,010 a 96,304. Es decir, se presenta un incremento de 5,294 internos en el periodo de un año.

Dicha evidencia estadística permite identificar un problema: si dicho crecimiento fuese sostenido, tendría que construirse dos establecimientos penitenciarios por año con una

capacidad de albergue para 3,500 internos, similares al Establecimiento Penitenciario de Lurigancho.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL
JULIO 2015 – JULIO 2016



Fuente: Unidad de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

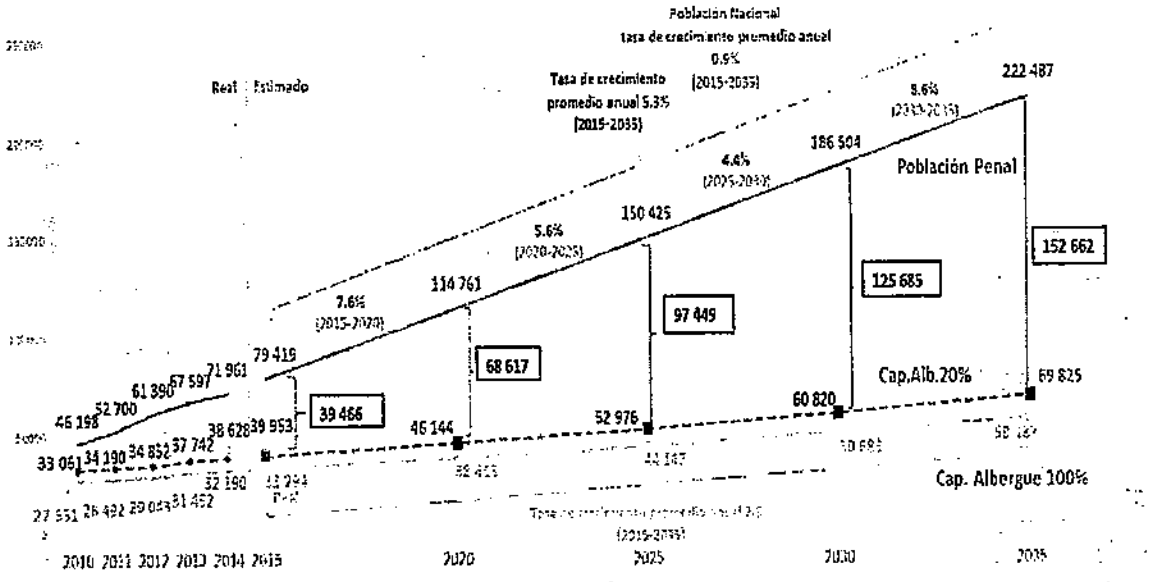
Por su parte, la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizó un estudio conjuntamente con el INPE, sobre la proyección de la población penitenciaria al año 2035. Asimismo, el Consejo Nacional de Política Criminal - CONAPOC[1] elaboró el documento de trabajo denominado "Infraestructura Penitenciaria. Proyección de la capacidad de albergue 2015-2035"[2], el cual contiene una serie de datos e información sobre la situación actual de la población e infraestructura penitenciaria en nuestro país, así como las causas y factores que se encuentran detrás de la problemática.

El referido documento de trabajo establece la relación entre la población penitenciaria y la infraestructura requerida a 20 años, los estándares y variables básicas que debe contener todo establecimiento penitenciario, así como el dimensionamiento de la infraestructura

[1] Creado mediante Ley N° 29807 de noviembre del 2011, y reglamentado mediante Decreto Supremo N° 008-2012-JUS.
[2] DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA. Infraestructura Penitenciaria. Proyección de la Capacidad de Albergue. 2015-2035. Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Febrero. 2016.

penitenciaria, valorando la brecha de infraestructura que se deberá cubrir en los próximos años.

Estimación de la población penal y capacidad de albergue, 2015 - 2035



Fuente: Infraestructura Penitenciaria. Proyección de Albergue 2015-2035
Elaboración: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Conforme al estudio realizado, tomando en consideración que la población penitenciaria crecerá en un promedio anual de 5.3% y la capacidad de albergue en 2.8%, se estima que al año 2035, el Estado peruano contará con 222487 internos para una capacidad de albergue de 58187, lo que generaría una brecha por cubrir de 164300, requiriéndose la construcción de 83 establecimientos penitenciarios de tipo ordinario, con una inversión de 18,492´768,113.17 millones de soles[3].

Al respecto, se evidencia que en los últimos años el crecimiento de la población penal no lo hizo en la misma proporción que el crecimiento de la capacidad de albergue con la que cuenta el Estado[4]. En ese sentido, conforme lo ha establecido el Comité Europeo para los Problemas Criminales "cuando la capacidad de albergue sobrepasa el 20% de su nivel máximo, ésta es entendida como hacinamiento crítico"[5], lo cual constituye tratos crueles, degradantes e inhumanos, lesivos de los derechos constitucionales de los detenidos. Ciertamente, los altos índices de sobrepoblación traen consigo violaciones a los derechos humanos fundamentales de las personas privadas de libertad.

[3] DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA. Infraestructura Penitenciaria. Proyección de la capacidad de albergue 2015-2035. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Diciembre 2015. Pág. 50.
[4] La capacidad de albergue se refiere al aforo máximo que tiene el Sistema Penitenciario para albergar a los internos, se dice que hay sobrepoblación cuando se excede el aforo máximo.
[5] CARRANZA Elías. "Cárcel y Justicia Penal: El modelo de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas, y una Política Integral de seguridad de los habitantes frente al delito". Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas. Primera Edición. ILANUD. 2009. Pág. 63.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S

Según Elías Carranza, las causas del incremento de la población penitenciaria han contado con dos argumentos enfrentados y excluyentes, como son i) el incremento de la delincuencia y a la eficacia policial para combatir y ii) el incremento del uso de la pena de prisión. En un análisis sobre el incremento de la población penitenciaria realizado entre los años 1995 y 2005 en países se América Latina, entre ellos Perú, se ha determinado que entre el 70% y el 90% se debió al uso de la pena de prisión.[6] Resultando importante por ello plantear respuestas efectivas frente a dicha problemática.

II. SOBRE LA POLÍTICA PENITENCIARIA

El Consejo Nacional de Política Criminal - CONAPOC, en el marco de sus funciones, mediante Sesión del 14 de diciembre de 2015, aprobó las propuestas de mejora de los servicios penitenciarios, encargando a su Secretaría Técnica que en coordinación con las instituciones involucradas en la administración de justicia se inicie el diseño de una propuesta de intervención multisectorial, a través de un plan estratégico con objetivos claros, indicadores, metas y responsables, a fin de que en un plazo no mayor de sesenta (60) días sean aprobados en el seno de este Consejo.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

Es así que, en aras del fortalecimiento del Sistema Penitenciario desde el mes de enero del presente año, se desarrollaron mesas de trabajo con la participación de aproximadamente 15 entidades, las mismas que han servido para identificar la problemática en el sistema penitenciario, establecer el balance de la oferta de servicios, fijar los ejes para el desarrollo de una Política Penitenciaria, así como sus lineamientos generales y específicos.

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

Mediante Decreto Supremo N° 005-2016-JUS, publicado el 15 de julio de 2016, se aprobó la Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 - 2020, cuyo objeto es establecer y organizar la intervención de Estado en todos sus poderes, sectores y niveles, para que el sistema penitenciario brinde un tratamiento completo a toda la población a la que se ha impuesto medidas y penas oportunas y racionales, así como fomentar la resocialización eficaz de la misma.

Asimismo, dicha política busca el fortalecimiento del Sistema Penitenciario a través de una visión sistémica e intervención interinstitucional, multisectorial e intergubernamental para racionalizar el ingreso y salida al Sistema, incrementar la cobertura y calidad del tratamiento diferenciado, así como promover la reinserción social de la población penitenciaria del Régimen Cerrado y Régimen Abierto.

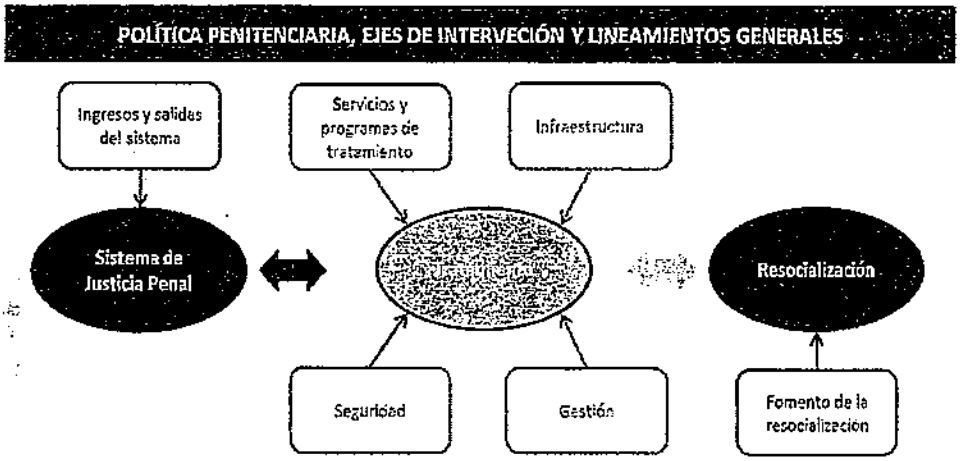
La Política Penitenciaria considera tres ejes de intervención:

a) **Sistema de Justicia Penal.** Está enfocado a la racionalización del ingreso y salida de ciudadanos al sistema penitenciario.

b) **Tratamiento.** Corresponde a todas las actividades orientadas a la rehabilitación de la población penitencia en el Sistema Penitenciario en Régimen Abierto y Medio Libre.

c) **Resocialización.** Está orientado a facilitar la relación y vinculación de la población penitenciaria con la sociedad.

[6] BENITO CURÁ, Mauricio. Sistemas Penitenciarios y penas alternativas en Iberoamérica. Análisis a partir de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009. Pág. 177.



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

El Plan Nacional de la Política de la Política Penitenciaria 2016 - 2020, contiene los objetivos y acciones estratégicas a desarrollar durante el periodo 2016 - 2020, a fin de implementar paulatinamente la Política Nacional Penitenciaria, considerando 16 objetivos estratégicos para los tres ejes de intervención de la Política Nacional Penitenciaria, los cuales se muestran en el siguiente esquema:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
CINA GENERAL DE ESORÍA JURÍDICA
I. Larrea S.

Sistema de Justicia Penal

1. Norma e impacto negativo
2. Excepcionalidad del internamiento
3. Medidas, salidas y penas alternativas
4. Procesos de libertad anticipada y medidas de seguridad

Tratamiento

5. Cobertura de tratamiento en régimen cerrado y medio libre
6. Participación pública y privada
7. Infraestructura
8. Seguridad
9. Ética y corrupción
10. Servidores penitenciarios
11. Equipamiento
12. Servicios básico
13. Gestión de procesos
14. Información

Resocialización

15. Acompañamiento post penitenciara e inserción laboral
16. Prevención social e involucramiento de la comunidad

Es en el marco del Eje Sistema de Justicia Penal que la presente norma presenta una propuesta que busca racionalizar el ingreso y la salida de los internos a través de su objetivo "medidas, salidas y penas alternativas", pues -como se verá a continuación- se privilegia el empleo de una medida alternativa (conversión de la pena) para promover la aplicación de penas alternativas a la privativa de libertad (prestación de servicios a la comunidad, limitación de días libres y multa), lo cual repercute directamente en los dos siguientes ejes de la Política Penitenciaria, esto es, favorecer el tratamiento y resocialización de los internos que se acojan

a estas penas, así como de los internos que permanecerán en los establecimientos penitenciarios.

III. PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD Y MEDIDAS ALTERNATIVAS

El sistema clásico basado en la imposición de una pena (especialmente la pena privativa de libertad de corta duración) por la comisión de un hecho punible, no cumple siempre las expectativas que imponen las teorías de las penas –sobre todo con la prevención especial- pues en muchas ocasiones, pese a la existencia de un hecho punible la pena no es necesaria desde el punto de vista de esa prevención.

Al margen del debate sobre la función de la pena, que no es materia del presente análisis, tenemos que entre las diferentes teorías es posible destacar hoy la existencia de cierto consenso crítico sobre la eficacia de la pena de prisión:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

Este consenso tiene como principales fundamentos[7]:

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

i) La constatación de que el incremento del uso de la prisión no ha impedido el incremento de la criminalidad; al contrario, para algunos expertos puede llegar a ser un caldo de cultivo que tiene como resultado que se incremente la prisión, como universidad del crimen;
ii) Es una pena que no afecta solamente al individuo condenado. Arrastra consigo a toda una familia que ve reducida su capacidad de generar ingresos, en un contexto ya especialmente grave dado los índices de pobreza registrados entre la "clientela" de los centros penales;
iii) Se constituye en un elemento desbaratador de la familia con efectos sobre el desarrollo e inserción en la sociedad de los hijos.
iv) La edad de los privados de libertad supone la inmovilización de un sector importante de la PEA de un país, lo que afecta su capacidad de crecimiento.
v) Tiene devastadoras consecuencias tanto para la población penitenciaria como para la población en general al constituirse en focos de enfermedades, especialmente las infecto contagiosas.
vi) La dificultad que representa el hacinamiento y los bajos presupuestos para la implantación de lo que Zaffaroni definió como las teorías RE, más allá de la crítica que se les pueda hacer sobre su eficacia.
vii) El elevado consto que representa la pena de prisión, especialmente para los países de renta media y baja.
viii) La crítica al contrasentido que representa querer educar o reeducar a una persona para la vida en sociedad, manteniéndola aislada de la misma por años.

Por su parte, el alto costo económico de las penas privativas de libertad, en particular para los países de renta baja o media como en Latinoamérica, es otro de los aspectos sobre los cuales existe un amplio consenso.

En el siguiente cuadro observamos un comparativo entre lo que le cuesta al Estado cada mes mantener a una persona en prisión con la línea de pobreza en ese país. Hay que tener en cuenta, además, que la manutención del actual sistema penitenciario para cumplir con los estándares internacionales y las legislaciones nacionales, requerirá de un importante

[7] BENITO CURÁ, Mauricio. Op. Cit.Pág. 259-260.

incremento en el presupuesto que permita hacer frente al hacinamiento, la mejora de los servicios de salud, alimentación, trabajo, educación, etc. [8]

Sistemas penitenciarios de América Latina Costo Mensual por persona presa en dólares y comparación con la línea de pobreza urbana		
PAÍS	COSTO MENSUAL POR PRESO EN DÓLARES 1999	LÍNEA DE POBREZA URBANA EN DÓLARES 1997
Bolivia	26,3	59,9
Colombia	224,5	92,2
Costa Rica	477,9	74,1
El Salvador	145,5	66,2
Honduras	43,9	72,1
Nicaragua	79,7	51,5
Panamá	43,0	81,0
Perú	107,0	68,9

Fuente: E. Carranza, OLANUD. Elaborado con información presupuestaria brindada por las autoridades penitenciarias de cada país y con el dato de la línea de pobreza (presupuesto mensual por persona) de CEPAL. La brecha de la equidad: Una segunda evaluación, Santiago de Chile, Mayo 2000: 29. El costo mensual por preso en dólares incluye todos los cotos de operación del sistema penitenciario habidos durante el año (lo realmente gastado durante el año en salarios, alimentación, vestido, capacitación, salud, electricidad, comunicaciones, seguridad, etc.); excluyendo únicamente el valor de las construcciones existentes o en construcción, pero sí incluyendo los gastos regulares de mantenimiento de los edificios. Se tuvieron en cuenta los recursos que no figuraban en el presupuesto ordinario, v.gr. donaciones, si contribuyeron a solventar el gasto. *Panamá:* El dato del costo mensual por preso es de 1596.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

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

Como es evidente del cuadro presentado, tenemos que entre los años 1997 al 1999 costaba más al Estado mantener a un interno en un establecimiento penitenciario que el presupuesto por persona, según la línea de pobreza. Saludamos que con el transcurrir del tiempo y dado el incremento de la población penitenciaria a niveles sobredimensionados, dicha diferencia haya disminuido.

Con ello, se advierte la necesidad de plantear la siguiente interrogante ¿Dado el alto costo de las penas privativas de libertad y su baja eficacia en la reducción de la criminalidad (costo/beneficio) no es hora ya de promover y dar impulso a la aplicación de medidas y penas alternativas?

Así pues, las nuevas políticas penales (fundamentadas en la preponderancia de las penas alternativas), deberían venir impulsadas por campañas destinadas a un incremento de la conciencia de la población sobre la magnitud del problema y sus soluciones, como son: la reducción de la red penal; la apuesta por otros mecanismos de resolución de conflictos sociales; la preponderancia de las penas alternativas sobre la pena de prisión; la aplicación de penas y medidas alternativas, promotoras de nuevas oportunidades y reductoras de los índices de reincidencia[9].

En consecuencia, corresponde la tarea de procurar en la medida de lo posible, modificaciones sustanciales en los modos de cumplimiento de las cortas penas privativas de libertad.

Al respecto, en nuestro derogado Código Penal de 1924 ya se avizoraba una solución para estos casos. La "condena condicional" (Título VI) que según el artículo 53, señalaba que el

[8] En: BENITO CURÁ, Mauricio. Op. Cit.Pág. 265.
[9] Op. Cit. Pág. 266.

juez podía a su juicio suspender la ejecución de la pena a los responsables de los delitos previstos en los artículos 82 (delito culposo) y 83 (responsabilidad por peligro social) del citado Código, teniendo en consideración los antecedentes y el carácter del condenado. "Luego los proyectos legislativos iniciados en 1984, fueron incluyendo no solamente la condena condicional sino un catálogo cada vez más amplio de medidas alternativas a la pena privativa de libertad. Para ello, no dudó el legislador en receptar diferentes modelos comparados, muchos de los cuales eran totalmente nuevos en el ámbito nacional"[10].

En el actual Código Penal peruano de 1991 se anuncia un amplio catálogo de sanciones sustitutivas de la pena privativa de libertad. La Exposición de Motivos del Código Penal de 1991 señala al respecto: "De esta premisa se desprende la urgencia de buscar otras medidas sancionatorias para ser aplicadas a los delincuentes de poca peligrosidad, o que han cometido hechos delictuosos que no reviste mayor gravedad. Por otro lado, los elevados gastos que demandan la construcción y sostenimiento de un establecimiento penitenciario obligan a imaginar nuevas formas de sanciones para los infractores que no amenacen significativamente la paz social y la seguridad colectivas[11].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

De modo que, en la Exposición de Motivos del citado Código, la Comisión Revisora, a pesar de reconocer la potencia criminógena de la prisión, considera que la pena privativa de libertad mantiene todavía su vigencia como respuesta a los delitos que son incuestionablemente graves. De esta premisa se desprende la urgencia de buscar otras medidas sancionadoras para ser aplicadas a los delincuentes de poca peligrosidad, o que han cometido hechos delictuosos que no revisten mayor gravedad. Ello en congruencia con el artículo VII del Título Preliminar del Código Penal el cual prescribe que la pena no puede sobrepasar la responsabilidad por el hecho, y por otro lado, que se debe considerar "la densa población carcelaria, los efectos perniciosos de la prisión y la escasez de recursos públicos para cubrir las más elementales necesidades que exige al respecto la condición humana, compelen a indagar por soluciones que, sin ser perfectas, constituyan al menos un relativo avance en la lucha contra el delito"[12].

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

Es así que, nuestro Código Penal de 1991, a efectos de restringir significativamente la aplicación efectiva de las penas privativas de libertad de corta y mediana duración, apostó por otras penas alternativas, evidenciándose en el legislador una clara vocación despenalizadora. Así, a la condena condicional, pre-existente en el Código Penal del año 1924, se incorporaron[13] sustitutos o alternativas penales en nuestro Código Penal vigente.

En la doctrina y en el Derecho comparado se las ha denominado también como "sustitutivos penales" o "subrogados penales", para identificar a un variado conjunto de procedimientos y mecanismos normativos que tienen como función común eludir o limitar la aplicación o la ejecución de penas privativas de libertad de corta o mediana duración. Como bien anota el profesor Prado Saldarriaga[14], se trata de instrumentos de despenalización que posibilitan,

---

[10] REÁTEGUI SÁNCHEZ, James. Manual de Derecho Penal. Parte General. Vol. II. Pacífico Editores. 2014. Pág. 1380.

[11] La Exposición de Motivos del Código penal español de 1995 menciona: "La reforma total del actual sistema de penas, de modo que permita alcanzar, en lo posible, los objetivos de resocialización que la Constitución le asigna. El sistema que se propone simplifica, de una parte, la regulación de las penas privativas de libertad, ampliando, a la vez, las posibilidades de sustituirlas por otros que afecten a bienes jurídicos menos básicos y, de otra, introduce cambios en las penas pecuniarias y añade los trabajos en beneficio de la comunidad".

[12] Exposición de Motivos del Código Penal de 1991.

[13] En cuanto al tipo de medidas alternativas incluidas, encontramos a la Suspensión de la ejecución de la pena, Reserva de fallo condenatorio, Exención de Pena, Conversión de Penas privativas de Libertad, y Sustitución de penas Privativas de Libertad.

[14] PRADO SALDARRIAGA, Víctor Roberto. Las medidas alternativas a las penas privativas de libertad en el Código Penal Peruano. CATHEDRA - Espíritu del Derecho. Revista editada por los estudiantes de la UNMSM, N° 2, Año 2, Lima. Mayo 1998, Pag.78.

sobre todo la flexibilización del rigor de las decisiones punitivas del Estado cuando estas se expresan en la conminación o aplicación de penas cortas privativas de libertad.
En nuestro Código Penal encontramos cinco modalidades de medidas sustitutivas o alternativas a la pena privativa de la libertad, las cuales son: la sustitución de penas privativas de la libertad (Art. 32), conversión de penas privativas de la libertad (Art. 52), la suspensión de la ejecución de la pena (Art. 57), la reserva de fallo condenatorio (Art. 62), y la exención de la pena (Art. 68). Cada una de ellas presenta ciertas particularidades y asumen determinados supuestos de procedencia.

3.1. De la conversión de penas privativas de libertad

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

En nuestro Código Penal vigente, la conversión de las penas se encuentran reguladas en los artículos del 52 al 54. Su fuente legal la encontramos en los artículos 80 y 81 del Código Penal Tipo para Latinoamérica, de donde fue recepcionada por el Proyecto de agosto de 1985. No obstante, en lo esencial, su estructura actual fue consecuencia de las modificaciones introducidas por el proyecto de julio de 1990.

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

La conversión de las penas pertenecen a aquellas medidas alternativas que se conocen específicamente como sustitutivos penales. Consiste esencialmente en reemplazar una pena privativa de libertad, conminada o impuesta judicialmente, por otra sanción de distinta naturaleza; o, como señala De la Cuesta Arzamendi, ante "la no necesidad para el sujeto concreto de una pena cualitativamente tan grave, buscan la sustitución pura y simple de esas penas por otras, pretendidamente menos dañosas para el individuo y la sociedad"[15].

En ese sentido, la conversión de penas no es otra cosa que la conmutación de la pena privativa de libertad impuesta en la sentencia por una sanción de distinta naturaleza[16].
En el caso del Derecho Penal peruano, la conversión de la pena privativa de libertad puede hacerse alternativamente con penas de multa, de prestación de servicios a la comunidad o de limitación de días libres.
A fin que proceda esta medida alternativa se exigen las siguientes condiciones:

i) Que la pena impuesta en la sentencia condenatoria no exceda de dos (02) o cuatro (04) años de pena privativa de libertad; y,
ii) En el caso concreto como requisito especial exige que no sea posible aplicar al sentenciado una suspensión de la ejecución de la pena o una reserva del fallo condenatorio.

El juez podrá convertir la pena privativa de libertad no mayor de dos (02) años en otra de multa, o la pena privativa de libertad no mayor de cuatro (04) años en otra de prestación de servicios a la comunidad, o limitación de días libres a razón de un (01) día de privación de libertad por día de multa, siete (07) días de privación de libertad por una jornada de prestación de servicios a la comunidad o por una jornada de limitación de días libres.

Es de destacar que se trata de una medida de uso facultativo para el Juez, de allí que también resulte útil para nosotros la advertencia que hace Gill, al referirse a la conversión de las penas en el Derecho Penal panameño. Según este jurista "es obvio que la procedencia de estos medios sustitutivos es una potestad discrecional del Juez. Esto es, que su

[15] PRADO SALDARRIAGA, Victo Roberto. La Conversión de penas privativas de libertad en el Derecho Penal peruano y su aplicación judicial. [Ver en línea en: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/an_1997_11.pdf]
[16] PRADO SALDARRIAGA Víctor Roberto. Código Penal en los Estudios Preliminares referente al Código Penal. Editorial Asociación Peruana de Ciencias Jurídicas y Conciliación. Pág. 32.

concesión - aun cuando concurran los presupuestos legales - depende de que el juzgador considere su conveniencia. Por lo que estos medios sustitutivos (...) no constituyen derechos del penado".[17].

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Realidad penitenciaria

El incremento de la población penitenciaria impacta principalmente en cuatro variables del Sistema Nacional Penitenciario: **infraestructura, tratamiento, seguridad y administración.** Mientras las tasas de ingreso aumentan significativamente año tras año, como producto de una política represiva con leyes cada vez más punitivas, el Estado debe hacer frente al hacinamiento con una política integral. Ello implica una inversión constante de recursos que permita construir o ampliar las unidades de albergue, incrementar los programas y personal de tratamiento, aumentar la seguridad y el personal a cargo de ella, así como ampliar los servicios de administración propios de un establecimiento penitenciario, como la alimentación, limpieza, mantenimiento, lavandería, control de plagas, entre otros. Tarde o temprano, como ha sucedido en otras partes del mundo, el crecimiento poblacional penitenciario termina rebasando la capacidad del Estado para responder adecuadamente a estas cuatro variables y, con ello, afecta su finalidad: la reinserción del penado a la sociedad[18].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE JUSTICIA
E. Carpio M.

La situación del sistema penitenciario no solo es un problema sectorial, sino que debe ser abordado como un problema nacional que requiere una visión multisectorial y sistémica, la cual oriente la rehabilitación y reinserción social de la población penitenciaria, involucrando la participación de todos los actores del sistema de administración de justicia, como el Sector Salud, Educación, Producción, entre otros. Solo así se podrá reducir el hacinamiento y hacer real la posibilidad de nivelar las unidades de albergue frente a la creciente población penitenciaria que nos espera por los próximos años.

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

En ese sentido, atendiendo a los lineamientos y objetivos estratégicos que conforman los tres ejes de intervención de la Política Nacional Penitenciaria y considerando que este último grupo de internos han sido sentenciados a penas privativas de la libertad no mayores a seis (06) años; asimismo, tienen la condición de primarios y han cometido ilícitos que no revisten mayor gravedad, resulta necesario impulsar y promover el empleo oportuno de las salidas alternativas como la conversión de penas para hacer frente a la pena privativa de la libertad.

4.2. Necesidad de establecer un procedimiento especial de conversión de penas para condenados

Considerando que la conversión de la pena es una alternativa que establece el Código Penal frente a la imposición de una pena efectiva de corta duración, de descarte de la suspensión de la ejecución de la pena o reserva del fallo condenatorio. Se tiene que, **por expresa disposición normativa** la conversión de pena se efectúa al momento de emitirse la sentencia. Así, esta opera residualmente, es decir, cuando no procede la condena condicional o reserva del fallo y como éstas se determinan al emitirse sentencia, la conversión de la pena por otra alternativa se realizará al momento de emitirse la sentencia[19]. (subrayado y resaltado nuestro)

---

[17] PRADO SALDARRIAGA, Victo Roberto. La Conversión de penas privativas de libertad en el Derecho Penal peruano y su aplicación judicial. [Ver en línea en: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/an_1997_11.pdf]
[18] DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA. Infraestructura Penitenciaria. Op. Cit. Pág. 05.
[19] CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. Sala Penal Permanente. Casación N° 382-2012-La Libertad.