

Reinserción social y derechos de las personas privadas de libertad: ¿política pública o discurso vacío?

Social reintegration and the rights of persons deprived of liberty:
public policy or empty rhetoric?

Alex Fernández Lara

Ministerio del Interior, Lima, Perú

alxabogados@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-4848-6947>

Resumen

El presente artículo analiza críticamente la efectividad de las políticas públicas orientadas a la reinserción social de las personas privadas de libertad en el Perú, cuestionando si este derecho se materializa como una política pública real o se mantiene en el plano del discurso normativo. A partir de un enfoque jurídico y socio-crítico, se examina el marco normativo vigente, así como datos empíricos provenientes de informes institucionales y estudios académicos. Los resultados evidencian una profunda desconexión entre la normativa que consagra la reinserción como fin resocializador de la pena y las condiciones estructurales del sistema penitenciario peruano, caracterizado por el hacinamiento, la escasa inversión pública y la limitada ejecución de programas de rehabilitación. Asimismo, se advierte que el enfoque de derechos humanos es débilmente aplicado en el ámbito penitenciario. Se concluye que la reinserción social constituye, en muchos casos, un discurso vacío, y se proponen líneas de acción que permitan su implementación efectiva como política pública, en cumplimiento del mandato constitucional y de los estándares internacionales.

Palabras clave: Reinserción social, Derechos humanos, Sistema penitenciario, Políticas públicas, Personas privadas de libertad, Perú.

Abstract

This article critically analyzes the effectiveness of public policies aimed at the social reintegration of persons deprived of liberty in Peru, questioning whether this right is implemented as a genuine public policy or remains in the realm of normative discourse. Using a legal and socio-critical approach, the study examines the current regulatory framework as well as empirical data from institutional reports and academic studies. The results reveal a profound disconnect between the legal provisions that establish reintegration as the resocializing purpose of punishment and the structural conditions of the Peruvian prison system, characterized by overcrowding, limited public investment, and limited implementation of rehabilitation programs. Furthermore, the human rights approach is weakly applied in the penitentiary context. The study concludes that social reintegration constitutes, in many cases, empty rhetoric and proposes lines of action to enable its effective implementation as public policy, in compliance with the constitutional mandate and international standards.

Keywords: Social reintegration, Human rights, Penitentiary system, Public policies, Persons deprived of liberty, Peru.

Introducción

En el marco del Estado constitucional de derecho, la reinserción social de las personas privadas de libertad constituye uno de los principios importantes del sistema penitenciario moderno. Esta finalidad es reconocida por instrumentos nacionales y supranacionales. Estas normas aspiran a que la ejecución de la pena privativa de libertad no solo represente una forma de sanción o castigo, como lo pretende la finalidad absolutista de la pena planteada por el filósofo de Königsberg Immanuel Kant, sino que debe ser un proceso de cambio, de transformación personal y de reconciliación con la sociedad (Naciones Unidas, 2016), y, más aún, debe buscarse un tratamiento penitenciario que logre una reinserción real. Sin embargo, en muchos países latinoamericanos, incluido nuestro país, el Perú, esta promesa plasmada en las normas, conforme así lo establece nuestra norma fundamental en el numeral 22 del artículo 139, que señala que la pena tiene una finalidad resocializadora, en conexión con el artículo 1 del mismo cuerpo normativo, que precisa que la dignidad de la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, contrasta con la realidad de los sistemas penitenciarios, marcados por el hacinamiento, la violencia estructural, la escasez de recursos y la debilidad institucional, lo que lleva a cuestionar si la reinserción social es efectivamente una política pública o si se reduce a un discurso vacío.

En efecto, la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 139, inciso 22, el Código de Ejecución Penal (Decreto Legislativo N.º 654) y el TUO del Código de Ejecución Penal consagran la función resocializadora de la pena. A nivel internacional, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) establecen estándares orientados a garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, promoviendo el acceso a la educación, al trabajo, al tratamiento psicológico, médico y a programas de reintegración (ONU, 2015). No obstante, diferentes estudios han podido evidenciar que existe una brecha muy significativa entre el marco normativo y su aplicación real dentro de nuestra sociedad. Se puede advertir que, en algunos casos, la política penitenciaria está más orientada al control y al castigo que a la reeducación y rehabilitación.

Esta tensión entre norma y práctica plantea una interrogante concreta: ¿en el Perú la reinserción social es una política pública real y efectiva o solo un discurso que legitima el sistema penal? La respuesta a esta pregunta exige un enfoque crítico que combine el análisis jurídico con una evaluación empírica y real de las condiciones penitenciarias, el acceso a derechos y un real tratamiento penitenciario, lo que implica la implementación de programas de tratamiento, reeducación, readaptación y reintegración. Además, se considera necesario evaluar la actividad de la autoridad estatal, en ella ver si existe voluntad política y asignación presupuestal coherente con la finalidad resocializadora de la pena o si, por el contrario, se trata de una retórica institucional que encubre violaciones sistemáticas a los derechos humanos de la población carcelaria (Basombrío, 2018).

En ese contexto, se hace necesario conceptualizar el término reinserción social, que, conforme señala Campaña (2018), implica un conjunto de métodos técnico-científicos que buscan que las personas privadas de libertad no vuelvan a delinquir y reflexionen respecto de lo que hicieron. Ello atañe no solo al mismo individuo, sino que también involucra y perjudica a todos aquellos que se encuentran detrás, tales como amigos y familiares. En la gran mayoría de los casos, las familias de las personas que se encuentran cumpliendo una pena privativa de libertad desconocen el ilícito penal que habría cometido su familiar, así como desconocen identificar y niegan haber tenido sospechas o indicios de la tendencia a realizar actos delictivos.

Así señala Acebedo Taipe en su tesis intitulada Política criminal y su implicancia en el proceso de reinserción social de los internos del Penal San Fermín - Huancavelica, durante el año 2019, para optar el grado académico de maestro en la Universidad Nacional de Huancavelica, base de datos repositorio institucional; haciendo referencia a Garland (1985) y Vanstone (2004), quienes, a su vez, citan a Hederman (2007), aludiendo a las primeras nociones sobre el término reinserción.

Las primeras nociones que se tienen sobre el término *reinserción* provienen de documentos de finales del siglo XVIII, cuando, de la mano de los procesos de industrialización, la cárcel se transformó en una institución de castigo y sanción penal propiamente tal. Es en esta época cuando empiezan las preocupaciones respecto de qué hacer con los privados de libertad, la mayoría de clase baja y, por tanto, desfavorecida, desprotegida y vulnerable en términos humanitarios y respecto del riesgo que representaban para la sociedad, para el orden y la seguridad (Acebedo, 2019, p. 78).

En la misma línea, Acebedo (2019, p. 79), citando a Peñafiel Valla (2013), quien a su vez es citado por Alonso García (2014), explica que la *reinserción social* se puede entender de dos modos: “sentido máximo: la aceptación y adaptación de la persona presa de valores y actitudes impuestos socialmente; sentido mínimo: la estrategia para generar alternativas frente a la actitud delictiva”. Indica que siempre se deberían considerar ambos modos, haciéndose mayor hincapié en las causas que han provocado la situación y no estancarnos en la resolución de las consecuencias, ya que conociendo las causas se podrá diseñar una estrategia más adecuada a la persona y se podrán ofrecer más alternativas y conseguir así que acepte las normas, valores y actitudes que la sociedad impone para que su reintegración social sea lo más eficaz posible (p. 12). Al respecto, Khier Viana (2012, págs. 61-62), citado por Alonso García (2014), afirma que “uno de los objetivos de la prisión para alcanzar la *reinserción* es que durante la estancia en la misma la persona presa siga manteniendo vínculos con el entorno social, potenciando el vínculo con la comunidad” (p. 12).

Por lo que es posible señalar que la *reinserción social* es el resultado de una forma eficaz del tratamiento penitenciario, desarrollado en modo pleno los subprincipios que contiene este, como son la reeducación, rehabilitación y la reincorporación, lo que, a la luz de la realidad, no se cumple en nuestro país, conforme así lo señala también el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, Tacna, 2019, que ha declarado estado de cosas inconstitucional el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios en el Perú.

En este contexto, este artículo científico tiene un enfoque cualitativo cuyo objetivo es analizar el tratamiento jurídico y práctico de la *reinserción social* en el sistema penitenciario peruano, contrastando los postulados normativos con la realidad penitenciaria. Asimismo, se reflexionará sobre la eficacia de las políticas públicas implementadas en este sector, a fin de determinar si responden a un verdadero compromiso estatal con los derechos de las personas privadas de libertad o si reproducen un modelo punitivo excluyente e ineficaz.

Material y Método

Este estudio se enmarca dentro de una investigación de tipo cualitativa, de nivel explicativo y de diseño documental, con enfoque jurídico-crítico. Se opta por este enfoque metodológico debido a la naturaleza normativa y conceptual del objeto de estudio: el análisis de la reinserción social de las personas privadas de libertad y la protección efectiva de sus derechos en el marco de las políticas públicas del Estado peruano.

El material analizado está compuesto por diversas fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se incluyen normas constitucionales (como el artículo 139 de la Constitución Política del Perú), leyes ordinarias como el Código de Ejecución Penal y su reglamento, así como normas internacionales de derechos humanos ratificadas por el Estado peruano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Reglas Mandela, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, entre otros. Como fuentes secundarias, se consideran estudios doctrinarios de especialistas en derecho penitenciario, informes de organismos nacionales como la Defensoría del Pueblo y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), así como documentos de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

El método de análisis utilizado es el método hermenéutico-jurídico, que permite la interpretación sistemática de normas jurídicas en su contexto doctrinal, jurisprudencial y social. A ello se suma el método crítico-reflexivo, mediante el cual se contrasta el discurso normativo y político del Estado con las condiciones materiales observadas en el sistema penitenciario, evidenciando las contradicciones entre el mandato legal y la aspiración del Estado de reinserción y la realidad penitenciaria.

La selección de fuentes y el análisis se desarrollaron bajo los principios de rigurosidad científica, exhaustividad documental y respeto por la pluralidad de enfoques, con el objetivo de ofrecer una comprensión integral del fenómeno objeto de estudio y, de ese modo, se pueda generar aportes sustantivos al debate sobre la reinserción social en nuestro país.

Resultados

La investigación realizada, basada en el análisis de normas y doctrina jurisprudencial e institucional, ha permitido identificar una serie de hallazgos relevantes que reflejan que no existe una cercanía entre el discurso jurídico (lo que prescribe la norma) de la reinserción social y su aplicación real en el contexto peni-

tenciario peruano (la realidad penitenciaria). A continuación, se presentan los resultados organizados en cinco ejes temáticos principales:

Brecha entre el marco normativo y la realidad penitenciaria

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce la finalidad de resocialización que tiene la pena privativa de libertad a través de una norma constitucional como el artículo 139 de la Constitución Política, normas legales como el Código de Ejecución Penal y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú. Sin embargo, este marco normativo no se traduce en una práctica penitenciaria coherente. Los programas de tratamiento penitenciario no se desarrollan de forma sistemática ni universal, lo que limita seriamente su efectividad y contradice el mandato legal de rehabilitación.

Por lo que es menester desarrollar un cuadro de las normas nacionales e internacionales que hacen alusión al tratamiento penitenciario.

Tabla N.º 1. Cuadro de normas nacionales e internacionales que aluden el tratamiento penitenciario.

Nivel normativo	Norma	Contenido relevante sobre tratamiento penitenciario
Nacional	Constitución Política del Perú (Art. 139, inc. 22)	Reconoce el respeto a la dignidad del interno y la finalidad resocializadora de la pena
Nacional	Código de Ejecución Penal. Decreto Legislativo N.º 654	Regula el régimen de tratamiento penitenciario, incluyendo trabajo, educación, salud, deporte, asistencia social y clasificación
Nacional	Reglamento del Código de Ejecución Penal. D.S. N.º 015-2003-JUS	Desarrolla las disposiciones del Código de Ejecución Penal sobre el tratamiento individualizado y progresivo
Nacional	Ley N.º 29719. Ley que promueve la reinserción laboral del interno y liberado	Establece medidas para fomentar el trabajo penitenciario y la reinserción laboral del interno
Nacional	Ley N.º 28518. Ley sobre modalidades formativas laborales	Incluye a los internos en programas de capacitación técnico-productiva con fines de reinserción
Internacional	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 10)	Establece que el régimen penitenciario debe tener por finalidad esencial la reforma y readaptación social de los penados

Internacional	Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)	Fijan estándares internacionales para un tratamiento penitenciario digno, individualizado y orientado a la rehabilitación
Internacional	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 5)	Reconoce el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada con respeto a su dignidad
Internacional	Convenio contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	Prohíbe cualquier forma de tratamiento que atente contra la dignidad humana en los centros penitenciarios

Carencias estructurales del sistema penitenciario

Uno de los principales obstáculos para la efectiva reinserción es la precariedad estructural del sistema penitenciario. Según informes de la Defensoría del Pueblo y del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el hacinamiento, la infraestructura inadecuada, la falta de personal especializado y la escasez de recursos logísticos impiden la implementación adecuada de programas de educación, salud, trabajo y asistencia psicosocial. Esta situación vulnera el principio de dignidad humana y configura un entorno adverso para el proceso de rehabilitación.

Entre las principales carencias estructurales del sistema penitenciario peruano al 2025, tenemos la ausencia de infraestructura y hacinamiento, presupuesto, inversión, recursos humanos y corrupción, salud y condiciones sanitarias, seguridad interna.

Tabla N.º 2. Tabla de situación de los establecimientos penitenciarios, impacto, ejecución y retos pendientes.

Dimensión	Situación al 2025	Impacto/Ejecución y retos pendientes
Infraestructura y hacinamiento	La capacidad total de los penales es de aproximadamente 41,764 personas, pero actualmente albergan a más de 99,697 internos, según datos del INPE (Instituto Nacional Penitenciario)	Esto significa que la población penitenciaria supera la capacidad diseñada en más de 57,933 personas, representando un 143% de ocupación.
Presupuesto e inversión	De acuerdo al Portal del Estado Peruano, el INPE tiene un presupuesto de 55 MM	El INPE ha ejecutado el 100 por ciento de su presupuesto

Recursos humanos y corrupción	Personal penitenciario mal pagado y desmotivado; altos niveles de corrupción permiten ingreso de celulares, sobornos	Se requiere capacitación, sanciones y mejora de tecnología y sistemas anticorrupción
Salud y condiciones sanitarias	Insalubridad grave, brotes de enfermedades (TBC, VIH); internos que duermen en el suelo	Necesidad de infraestructura médica, personal de salud mental y protocolos actualizados
Seguridad interna	Carencia de control: escáneres sin operar, guardias insuficientes, mandos débiles	Violencia interna, bandas criminales y falta de supervisión efectiva
Jurídico - procesal	35 000 internos (36 %) en prisión preventiva sin sentencia	Retrasos judiciales agravan hacinamiento; se requiere agilizar procesos y priorizar medidas alternativas
Reinserción social y programas	Solo 50 % internos en instalaciones con condiciones adecuadas; muchos no completan educación secundaria; existe alta reincidencia (46 %)	Debilidades en educación, capacitación laboral y alineamiento al mercado; escasa atención a mujeres y grupos vulnerables
Política y gobernanza	“Estado de emergencia” declarado por 24 meses en noviembre 2024; PEM 2030 aprobado en 2024	Faltan articulación interinstitucional, capacidad operativa del INPE y supervisión efectiva

De acuerdo con el informe estadístico desarrollado por el INPE en el año 2024, se advierte la existencia de una superpoblación en los establecimientos penitenciarios, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla N.º 3. *Sobrepoblación y hacinamiento de los establecimientos penitenciarios según las oficinas regionales del Instituto Nacional Penitenciario.*

Total	Capacidad de albergue (c)	Población penitenciaria (POPE)	Sobrepoblación (s=POPE-c)	% Sobrepoblación	% Hacinamiento (%H)
69 establecimientos penitenciarios	41,556	98,127	56,571	136%	116%

Fuente: Informe estadístico desarrollado por el Instituto Nacional Penitenciario, 2024; oficina General de Infraestructura, Unidad de Estadística.

Vulneración sistemática de derechos fundamentales

De acuerdo a Luis Ángel Sánchez Marín profesor asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, en su artículo denominado; Concepto, Fundamentos y Evolución de los Derechos Fundamentales señala que; (...) Se entiende por derechos fundamentales aquellos de los que es titular el hombre no por graciosa concesión de las normas positivas, sino con anterioridad e independientemente de ellas, y por el mero hecho de ser hombre, de participar de la naturaleza humana[2]; precisando que consecuencia inmediata de lo anterior es que tales derechos son poseídos por toda persona, cualquiera que sea su edad, raza, sexo o religión, estando, por tanto, más allá y por encima de todo tipo de circunstancia discriminatoria.

Para Truyol y Serra citado por Sanchez:

Refiere que el ejercicio de los derechos puede ser cohibido por el poder, que, al contrario, está obligado a reconocerlos y garantizarlos; señala que son “(aquellos derechos) que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados...”; de otro lado citando a Fernandez Galiano, señala que la exigencia de respeto a los derechos fundamentales por parte del poder es, más que una nota esencial de los mismos, una inevitable consecuencia de su carácter fundamental.

Siendo ello así, puede señalar que dentro de la realidad peruana, se advierten una constante vulneración a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad; como al respecto de la dignidad, reconocido en nuestra norma fundamental en cuyo Artículo 1º, señala que; “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 1); y el numeral 22º del Artículo 139º de la Constitución Política del Estado de 1993, señala que El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad; son normas de rango constitucional que determinan el derrotero de nuestro ordenamiento jurídico y paradigma social que nos hemos planteado y aceptado y que en nuestro país el tratamiento penitenciario debe desarrollarse con respeto de la dignidad de

Esta investigación evidencia que las personas que se encuentran privadas de su libertad sufren constantes vulneraciones de sus derechos fundamentales. Como el acceso a los servicios médicos son limitados y deficientes; los programas educativos y laborales son insuficientes; y la violencia institucional por parte de los operadores del sistema penitenciario y persiste como una práctica tolerada o encubierta. Estas condiciones transgreden normas nacionales e internacionales

que obligan al Estado a garantizar los derechos de las personas bajo su custodia, aun cuando estén privadas de libertad; se debe tener en cuenta que cuando una persona se encuentra privada de libertad solo pierde el derecho ambulatorio o de locomoción, mientras los otros permanecen incólumes, los que sin embargo son vulnerados por el actual sistema penitenciario.

Para mayor ilustración se presenta cuadro de diversas formas de vulneración de derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad en los establecimientos penitenciarios en el Perú.

Tabla N.º 4. Tabla sobre la identificación de derechos fundamentales vulnerados a personas privadas de su libertad, en los establecimientos penitenciarios.

Derecho Fundamental Vulnerado	Descripción de la Vulneración	Fundamento Constitucional / Convencional	Ejemplos o Evidencia
Dignidad humana	Condiciones infrahumanas: hacinamiento, insalubridad, trato degradante	Constitución Política del Perú, art. 1; Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), art. 5	Penales como Lurigancho y Castro operan con sobrepoblación de más del 200%
Derecho a la salud	Deficiente atención médica, carencia de medicamentos, ausencia de personal especializado	Constitución, art. 7; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), art. 10.1	Reclusos fallecen por enfermedades como tuberculosis sin tratamiento adecuado
Integridad personal	Agresiones físicas, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes	Constitución, art. 2 inc. 1 y 24; CADH, art. 5	Informes de la Defensoría del Pueblo denuncian castigos corporales y uso excesivo de sanciones disciplinarias
Derecho al trabajo y reinserción social	Acceso limitado a programas de trabajo, educación y rehabilitación	Constitución, art. 139 inc. 22; Reglas Mandela (ONU)	Menos del 30% de internos participa en actividades laborales o educativas
Derecho a la comunicación familiar	Restricciones a visitas y medios de comunicación con sus familias	Constitución, art. 2 inc. 24; CADH, art. 17	Durante la pandemia, las visitas fueron suspendidas sin medidas alternativas efectivas

Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva	Dificultad para acceder a abogados, defensores públicos o presentar denuncias	Constitución, art. 139 inc. 3; CADH, art. 25	Escasa presencia de defensores públicos y trabas para presentar quejas o apelaciones
---	---	--	--

Ausencia de políticas de reinserción postpenitenciaria

Si bien el numeral 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado señala que el principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, este se convierte en una norma de carácter declarativo, toda vez que la realidad del sistema penitenciario nos presenta otra cara, por lo que es evidente otro hallazgo traducido en la falta de políticas públicas orientadas a la reinserción social una vez que las personas recuperan su libertad (posterior al tratamiento penitenciario). Se puede advertir que no existen programas sistemáticos de seguimiento ni acompañamiento socio-laboral postpenitenciario, lo cual expone a los liberados al desempleo, la discriminación, la estigmatización, el abandono familiar y la reincidencia. Esta omisión estatal demuestra que la resocialización no es un proceso integral, sino fragmentado y limitado al tiempo de reclusión.

La reinserción como discurso simbólico y no como política pública real

Finalmente, se advierte que la reinserción social, a pesar de su reiterada invocación en el discurso institucional, carece de un desarrollo estratégico, presupuestal y operativo real. Su uso parece responder más a una función legitimadora del sistema punitivo que a una convicción estatal sobre la necesidad de reconstruir proyectos de vida. En consecuencia, la reinserción se mantiene como un ideal retórico, sin correlato tangible en la gestión penitenciaria y postpenitenciaria.

Así lo ha señalado el máximo intérprete de la Constitución Política del Perú; EXP. N.º 05436-2014-PHC/TC, Tacna, en sus fundamentos 15, 16 y 17, ha señalado:

Sin embargo, varios años después, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 04007-2015-PHC/TC, indicó lo siguiente: “Han pasado 8 años de tal sentencia [en alusión a la Sentencia 03426-2008-HC/TC] y aún no se aprecia ni la existencia, ni la efectividad, de una política pública que restablezca la capacidad institucional de las respectivas instituciones, tal como fue dispuesto por este Tribunal” (fundamento 80); *negrita es nuestra*. Asimismo, en aquella oportunidad, este Colegiado indicó que, pese a la declaratoria de emergencia del INPE y a las medidas dictadas para su reestructuración y la del Sistema Nacional Penitenciario por un plazo de dos años, establecidos en el Decreto Legislativo 1325, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de enero de 2017, el propio INPE, luego de vencido dicho plazo, a través del

Oficio 091-2019-INPE/12-04, de fecha 18 de febrero de 2019, elaborado por su Dirección de Tratamiento Penitenciario y la Subdirección de Salud Penitenciaria, informó lo siguiente:

i) [...] no contaba con un protocolo establecido para la detección y tratamiento de un interno que sufre de alguna enfermedad mental; ii) que no existían estudios epidemiológicos sobre la prevalencia de diferentes enfermedades y trastornos mentales en la población penitenciaria nacional; iii) que existe un médico psiquiatra a nivel nacional; y iv) que existen graves deficiencias en infraestructura, etc. [Sentencia 4007-2015-PHC/TC, fundamento 80]. Lo anterior explica que, como muestra de la falta de efectividad de las medidas establecidas para reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario y el INPE, se haya prorrogado por única vez la declaratoria de emergencia dispuesta en el aludido Decreto Legislativo 1325, a través del Decreto Supremo 013-2018-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2018, prórroga vigente a partir del 7 de enero de 2019 hasta el 7 de enero de 2021. Siendo ello así, el Tribunal Constitucional concluyó, en el fundamento 80 de la Sentencia 04007-2015-PHC/TC, lo siguiente: Todo ello demuestra que en 2 años de haberse dictado la declaratoria de emergencia no se han establecido medidas mínimas y básicas sobre el diagnóstico y tratamiento de la salud mental de tales internos. Todas estas razones justifican ineludiblemente el control de dicha actividad estatal por parte del Tribunal Constitucional, así como la adopción de medidas que conlleven a restablecer la capacidad institucional de las respectivas instituciones.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que no existe voluntad política por parte de los actores del sistema penitenciario, precisando que la acción social ha fracasado frente al hacinamiento que existe en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, así en el EXP. N.º 05436-2014-PHC/TC, Tacna, en cuyos fundamentos 62, 63 y 64, ha señalado:

(...) sobre la acción estatal sobre el ámbito penitenciario, la Defensoría se refirió, de manera explícita, en dicho informe, al “fracaso de la acción estatal contra el hacinamiento”. Así, además de sostener que dicha institución, en reiteradas ocasiones, había manifestado que “un sistema penitenciario vulnerado por el hacinamiento difícilmente podrá cumplir fines preventivos o resocializadores” (negrita es nuestra), afectando de forma casi ineludible la dignidad de las personas encarceladas, indicó que “pese a los compromisos asumidos por diferentes gobiernos, el referido fenómeno no ha disminuido, sino por el contrario, ha aumentado significativamente”; fundamento 60. Asimismo, la Defensoría enfatizó que las medidas para enfrentar el hacinamiento no solo deben limitarse a la ampliación de la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios, por cuanto ello no constituiría una solución a las causas reales de este fenómeno en el caso peruano:

Las evidencias demuestran con absoluta claridad que no es posible combatir el hacinamiento mediante la construcción de más unidades de albergue (cárceles). Se requiere, en forma indispensable, de reales niveles de coordinación entre las entidades que conforman el sistema de justicia (Ministerio Público y Poder Judicial) y los poderes Ejecutivo y Legislativo. Conviene tener presente que en estos últimos descansa la responsabilidad por el excesivo aumento de penas, la eliminación progresiva de los beneficios penitenciarios y el reducido uso de medidas alternativas a la prisión, como la vigilancia electrónica personal, conversión de pena, entre otros.

Lamentablemente, a la fecha, no es posible sostener que tal voluntad se encuentre plasmada. El Plan Nacional de Política Penitenciaria, único instrumento público que plantea acciones en la materia, no cuenta con los recursos ni difusión necesarios que aseguren su real cumplimiento.

En esa misma línea, el máximo intérprete de la Constitución Política del Estado refiere, en su fundamento 60:

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

Se puede advertir así que ya el supremo tribunal ha señalado que la reinserción social no sería una política pública real, sino un discurso simbólico que, a la luz de la realidad, se cumple con la labor de controlar a personas privadas de su libertad dentro de un establecimiento penitenciario, pero no con su reinserción social.

Discusión

Los hallazgos obtenidos en esta investigación evidencian una brecha significativa entre el discurso normativo sobre la reinserción social y su aplicación efectiva como política pública. A pesar de la existencia de un marco normativo nacional de nivel constitucional, como la Constitución Política del Perú de 1993, y el Código de Ejecución Penal y otras normas supranacionales que reconocen este derecho, la investigación empírica demuestra que su implementación presenta serias deficiencias estructurales, institucionales y presupuestarias. Estos hallazgos permiten

responder afirmativamente a la hipótesis de que, en el contexto peruano, la reinserción social de la población penitenciaria se mantiene, en gran medida, como un enunciado declarativo más que como una política pública integral y operativa.

Interpretando estos resultados en función de los objetivos planteados, se advierte que la reinserción social en el Perú enfrenta un déficit de institucionalidad. La ausencia de programas sostenibles de educación, trabajo, salud mental y acompañamiento postpenitenciario sugiere que la finalidad resocializadora de la pena está siendo desplazada por una lógica de exclusión y control. Ello confirma que el discurso sobre la rehabilitación ha sido instrumentalizado como un elemento legitimador del sistema penal, sin que existan mecanismos reales que garanticen su eficacia. Factores como el hacinamiento, la carencia de personal técnico especializado y la escasa coordinación interinstitucional agravan la precariedad del sistema penitenciario y afectan directamente los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

Estos hallazgos coinciden con estudios previos que denuncian el incumplimiento sistemático del deber estatal de promover la reinserción social; la reincidencia delictiva está asociada, en parte, a la ausencia de oportunidades reales y acciones de parte del Estado en búsqueda de un seguimiento post penitenciario. Así, el informe del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas ha observado con preocupación la persistencia de condiciones carcelarias incompatibles con los estándares internacionales, lo que reafirma que la política penitenciaria peruana prioriza el castigo por encima de la reintegración.

En términos teóricos, los resultados de este estudio contribuyen a problematizar el carácter simbólico del derecho a la reinserción en contextos de debilidad institucional. Desde una perspectiva crítica, se refuerza la tesis de que el sistema penal en el Perú no está orientado a la readaptación social, sino a la neutralización y confinamiento de sujetos considerados peligrosos. En el plano práctico, estos hallazgos demandan un rediseño de las políticas penitenciarias, que prioricen el enfoque de derechos humanos, el fortalecimiento del personal técnico-penitenciario, la inversión en programas de educación y trabajo intramuros, y la creación de redes de acompañamiento postpenitenciario con participación comunitaria.

No obstante, es importante reconocer las limitaciones de esta investigación. El estudio se ha centrado en algunos centros penitenciarios, lo que restringe la posibilidad de generalizar los hallazgos a nivel nacional, y, del mismo modo, el acceso a estadísticas oficiales completas fue limitado, lo que podría haber afectado la profundidad del análisis cualitativo.

Frente a estas limitaciones, futuras investigaciones podrían ampliar y profundizar el enfoque territorial del estudio, incluyendo establecimientos penitenciarios de otras regiones, particularmente aquellos en zonas rurales o de la Amazonía, donde la vulnerabilidad estructural del sistema es aún más grave. También

resulta necesario desarrollar estudios longitudinales que midan el impacto de los programas de reinserción sobre los índices de reincidencia, así como investigaciones interdisciplinarias que aborden la reinserción desde una perspectiva psicosocial, comunitaria y de género.

En suma, el análisis realizado evidencia que el derecho a la reinserción social en el Perú, aunque consagrado normativamente, carece de una implementación efectiva como política pública. Esta situación compromete no solo la vigencia de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, sino también la legitimidad del sistema penal en su conjunto. Por tanto, urge pasar del discurso a la acción mediante políticas públicas coherentes, sostenibles y centradas en el ser humano como sujeto de derechos.

Conclusiones

Primero. El presente estudio reafirma que, pese a la existencia de un marco normativo que reconoce la reinserción social como un derecho fundamental y una finalidad esencial de la pena, en el Perú su implementación sigue siendo más declarativa que efectiva. Los hallazgos permitieron confirmar que las políticas penitenciarias no responden a una estrategia integral de resocialización, sino que se encuentran fragmentadas, ausentes de financiamiento y desarticuladas del sistema nacional de derechos humanos. Esta situación reproduce un sistema punitivo centrado en la exclusión más que en la rehabilitación, lo cual refuerza el carácter simbólico del discurso estatal en torno a la reinserción. El aporte del estudio radica en evidenciar esta desconexión estructural y en plantear la necesidad de una política pública penitenciaria que no solo reconozca derechos, sino que los garantice de manera efectiva.

Segundo. Los resultados de esta investigación permiten afirmar que la reinserción social, tal como se plantea en el ordenamiento jurídico peruano, no logra traducirse en un conjunto de políticas públicas coherentes, sostenibles y con impacto real en la vida de las personas privadas de libertad. El estudio identificó que la debilidad institucional, la escasa asignación presupuestal, el hacinamiento y la carencia de programas técnicos y educativos adecuados obstaculizan gravemente la función resocializadora del sistema penitenciario. Este escenario refleja una omisión del Estado frente a sus obligaciones constitucionales e internacionales. En ese sentido, la investigación contribuye al debate jurídico y político sobre la urgencia de transformar el sistema penitenciario, no como un mecanismo de castigo, sino como un espacio de reconstrucción de ciudadanía.

Tercero. Este artículo ha demostrado que la reinserción social, lejos de consolidarse como una política pública estructurada en el Perú, permanece como una expresión vacía dentro del discurso institucional. La investigación no solo

permitió constatar el incumplimiento del principio de progresividad en la implementación de programas de reintegración, sino que también reveló la falta de articulación entre el sistema penitenciario y otras entidades del Estado. Este hallazgo interpela directamente a los operadores jurídicos, académicos y responsables de políticas públicas, a quienes corresponde repensar el enfoque del derecho penal desde una óptica garantista y humanista. En consecuencia, se sugiere impulsar reformas estructurales orientadas a garantizar la continuidad educativa, laboral y de salud de las personas privadas de libertad, incluso tras su liberación, como base para una reinserción auténtica y sostenible.

Referencias

BASOMBRÍO IGLESIAS, C.

2018 *Políticas penitenciarias y derechos humanos en el Perú*. Instituto de Defensa Legal.

2020 *Sistema penitenciario peruano: entre el castigo y la rehabilitación*. Instituto de Defensa Legal.

CANO, I.

2021 Prisión y reinserción: ¿una ecuación posible? *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, 5(2), 45–68.

<https://doi.org/10.2139/ssrn.3830054>

CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

1991 *Decreto Legislativo N.º 654* (2 de agosto). Diario Oficial El Peruano.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

1993 *Constitución Política del Perú*.

https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_29_01_2024.pdf

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

1993 *Diario Oficial El Peruano*.

https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_29_01_2021.pdf

COMITÉ CONTRA LA TORTURA DE LAS NACIONES UNIDAS

2022 *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Perú*. Naciones Unidas.

<https://tbinternet.ohchr.org/>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2023 *Informe anual sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad.*
<https://www.defensoria.gob.pe>
- 2023 *Informe Defensorial N.º 191: Supervisión a los establecimientos penitenciarios del país.* Defensoría del Pueblo.
<https://www.defensoria.gob.pe/>

GONZÁLEZ, M. T.

- 2017 *El control social desde la criminología: discursos, instituciones y resistencias.* Dykinson.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

- 2023 *Estadísticas penitenciarias.*
<https://www.gob.pe/inpe>
- 2024 *Informe estadístico: Agosto 2024.*
https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_agosto_2024.pdf

NACIONES UNIDAS

- 2015 *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela).*
<https://www.unodc.org>
- 2016 *Manual sobre la reintegración social de las personas que salen de prisión. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).*
<https://www.unodc.org>

ROSPIGLIOSI, F.

- 2019 *Política penitenciaria y derechos humanos: Una mirada crítica al sistema carcelario peruano.* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA

- 2020 *Informe sobre su visita al Perú del 10 al 20 de septiembre de 2019.* Naciones Unidas.
<https://www.ohchr.org/>

WACQUANT, L.

- 2004 *Las cárceles de la miseria.* Manantial.

ZAFFARONI, E. R.

2012 *En busca de las penas perdidas: Desarrollo de las ideas penales desde el humanismo hasta el final del siglo XX* (11.^a ed.). Ediar.

2015 *La cuestión criminal*. Ediciones Colihue.