

**PERÚ**Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos**LA OPINIÓN DE LA EXPERTA**

## COVID-19 en el Perú Reflexiones en torno a la política criminal peruana

**Autora: Bertha Prado Manrique**

Abogada. Máster en Derecho Penal y Política Criminal

La rápida propagación del COVID-19 a nivel global, ocasionó que la Organización Mundial de la Salud decretara el 11 de marzo una pandemia internacional a causa de dicho virus (WHO, 2020). Esta situación generó —como una de sus consecuencias más tangibles— el colapso de los sistemas de salud de muchos de los países afectados. A la fecha se ha extendido a más de ciento cincuenta países de manera simultánea, con una cifra de muertos en el mundo que aumenta diariamente (Coronavirus Resource Center, 2020).

La respuesta de los países a la propagación del COVID-19 ha sido diferente en función de la cantidad de recursos disponibles, el nivel de capacidad estatal, así como por su celeridad para tomar medidas efectivas que eviten el contagio (WHO, 2020). Muchos países europeos declararon medidas excepcionales de aislamiento social con la finalidad de reducir la tasa de infectados (CIDOB, 2020). Por su parte, en América Latina la respuesta de los gobiernos fue dispar: algunos estados como Perú o Ecuador adoptaron medidas de cuarentena obligatoria;

mientras que otros como Brasil reaccionaron, en un primer momento, con escepticismo frente a la expansión del virus y sus consecuencias para la población (Malamud & Núñez, 2020b). Además, la expansión del virus en la región no solo puso de manifiesto la crítica situación de los sistemas de salud latinoamericanos, sino que también evidenció y agravó las deficiencias estructurales de la respuesta institucional a uno de los problemas públicos más representativo de sus sociedades: la inseguridad ciudadana (Corporación Latinobarómetro, 2018; Malamud & Núñez, 2020a).

El Estado peruano declaró el estado de emergencia el 16 de marzo de 2020<sup>1</sup>, prorrogado por más de 100 días. Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las medidas de confinamiento impuestas, se establecieron diferentes mecanismos de control, como la inmovilización social obligatoria en determinados horarios o la intervención de la Policía nacional del Perú y de la Fuerzas armadas. Esta última medida trajo como consecuencia la detención de más de 52 mil ciudadanos (Gestión, 2020). Por otro lado, la promulgación de la ley de protección policial<sup>2</sup> ha sido cuestionada por sus disposiciones sobre la razonabilidad del uso de la fuerza por parte de la policía y sus implicancias para el ejercicio de sus funciones especialmente durante la pandemia (Lovón, 2020). Si bien es comprensible la urgencia para tomar este tipo de medidas, se echa en falta que no se haya realizado un análisis político-criminal sobre los posibles efectos que esta disposición podría generar. Quizás una consulta al Consejo nacional de Política Criminal (CONAPOC) como órgano técnico especializado en la formulación de la política pública

<sup>1</sup> Decreto Supremo 044-2020-PCM, publicado el 15 de marzo de 2020 en el Diario oficial El Peruano

<sup>2</sup> Ley N. 31012, Ley de protección policial, promulgada por la Comisión permanente del Congreso de la República, publicada el 28 de marzo de 2020 en el Diario oficial El Peruano.

**INDAGA**  
OBSERVATORIO NACIONAL  
DE POLÍTICA CRIMINAL

estatal encargada de prevenir, controlar y reducir la delincuencia; hubiera resultado deseable.

Otro de los ámbitos que requirió una atención prioritaria fue la situación de las cárceles peruanas. La rápida expansión del virus exigía una respuesta celer y efectiva por parte del gobierno para hacerse cargo de un problema que, desafortunadamente, viene de antaño a nivel peruano y latinoamericano: el hacinamiento carcelario (Comisión interamericana de derechos humanos, 2011). En febrero de 2020 la tasa de encarcelamiento en el Perú ascendía a 292 por 100 mil habitantes y el porcentaje de hacinamiento ascendía a 141% (World Prison Brief, 2020). Dicho panorama responde, principalmente, a la tendencia rigorista de la política criminal peruana, cuyas principales decisiones han sido de carácter sobrecriminalizador, orientadas a la creación de nuevos delitos, incremento de marcos penales y supresión de beneficios penitenciarios (Prado Saldarriaga, 2019). Esta situación se ha visto agravada por otros factores como i) la falta de recursos materiales y personales que aqueja a la institución penitenciaria peruana, ii) el uso excesivo de la prisión preventiva, o iii) la falta de celeridad en la resolución de los procesos penales (Comisión interamericana de derechos humanos, 2011; Defensoría del Pueblo, 2018).

La respuesta del gobierno peruano frente a esta situación fue la aprobación de normas orientadas a reducir el hacinamiento. Así, el Poder Ejecutivo dispuso medidas de conversión de la pena para las personas condenadas por omisión a la asistencia familiar, así como la regulación de casos especiales para la concesión de indultos humanitarios o de conmutación de pena<sup>3</sup>. En mayo de 2020 se presentaron proyectos de ley por parte del Poder ejecutivo y del Poder judicial con la intención de ser

discutidos por el Pleno del Congreso de la República. El primero fue el proyecto de ley N° 5110/2020-PE, que preveía medidas excepcionales de conversión de la pena privativa de libertad, así como el reemplazo de la prisión preventiva por medidas de comparecencia restringida. Además, incluía disposiciones sobre las medidas socioeducativas aplicables a menores infractores. Por su parte, los proyectos presentados por el Poder judicial, N° 5149/2020-PJ y 5150/2020-PJ, proponían de manera excepcional y temporal, condiciones para la aplicación de la remisión condicional de la pena y para la revisión de la prisión preventiva de las personas en prisión, respectivamente. Desafortunadamente, ninguna de estas iniciativas prosperó en el parlamento. A pesar de la redacción de dos dictámenes que incluían las principales medidas establecidas por los proyectos presentados, el debate no fue fructífero y, tras dos meses del estado de emergencia, se archivaron las propuestas para el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios (LP Derecho, 2020). Una vez más, un problema tan crítico como la cuestión penitenciaria fue relegado en el listado de prioridades de la respuesta institucional frente a la criminalidad.

Recientemente, la sentencia del Tribunal Constitucional N° 5436-2014-PHC/TC que declara el estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento de las cárceles peruanas, así como de las graves condiciones de su infraestructura, ha vuelto a poner en la mira la situación de emergencia de las cárceles peruanas. En dicho pronunciamiento no solo se da cuenta de las deficiencias anteriormente mencionadas, sino que se exhortó a los diferentes poderes del estado a trabajar coordinadamente para superar la situación crítica del sistema penitenciario peruano (fundamento jurídico 107). Posteriormente,

<sup>3</sup> Decreto legislativo 1459 y el decreto supremo 004-2020-JUS, publicados el 14 de abril y el 23 de abril de 2020, respectivamente, en el Diario oficial El Peruano.

el Congreso de la República otorgó facultades legislativas al Poder Ejecutivo con el objetivo de reducir el hacinamiento en los centros penitenciarios y centros juveniles<sup>4</sup>. A raíz de ello, se han promulgado los decretos legislativos N° 1513 y N° 1514 con disposiciones tanto para la población penitenciaria procesada y condenada, como para la población de los centros juveniles. Destacan, sobre todo, los supuestos para el cese de la prisión preventiva, la aplicación de la remisión condicional de la pena, así como pautas para el otorgamiento de los beneficios penitenciarios de semilibertad, liberación condicional y redención de la pena.

El COVID-19 ha evidenciado claramente la necesidad de repensar las estrategias político-criminales de los diferentes componentes institucionales del Estado peruano: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Penitenciario. En ese sentido, es necesario reflexionar sobre el proceso de diseño, planificación e implementación de la política criminal. En los últimos años hemos sido testigos de la institucionalización de nuestra política criminal a través de la elaboración de diferentes estudios empíricos y la aprobación de políticas y estrategias nacionales orientadas a fenómenos delictivos concretos. Sin embargo, resulta preciso fortalecer los mecanismos institucionales para la implementación efectiva de los lineamientos de dichas políticas. De ahí que se requiera, por un lado, mejorar el análisis prospectivo de la política criminal, así como fomentar el empleo prioritario de medidas menos rigoristas, pero igualmente eficaces para responder a contextos de crisis. Y, por otro lado, fortalecer la relación que debe existir entre los estudios criminológicos nacionales y la formulación de iniciativas legislativas presentadas, con la finalidad de enriquecer el debate parlamentario y la racionalidad de las leyes penales aprobadas.

## Bibliografía.

CIDOB. (2020, junio 24). COVID-19: La respuesta de Europa contra la pandemia. CIDOB. Barcelona Centre for International Affairs. <http://alturl.com/6muyi>

Comisión interamericana de derechos humanos. (2011). Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. Comisión interamericana de los derechos humanos.

Coronavirus Resource Center. (2020, junio 23). Covid-19 World Map. <http://alturl.com/vezhq>

Defensoría del Pueblo. (2018). Informe de Adjuntía No 006-2018-DP/ADHPD: Retos del sistema penitenciario peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones. Defensoría del Pueblo.

Gestión. (2020, abril 7). Coronavirus en Perú: Suman más de 52 mil los detenidos desde que inició el aislamiento social obligatorio. Gestión. <http://alturl.com/4qik9>

Corporación Latinobarómetro. (2018). Latinobarómetro Informe 2018. Corporación Latinobarómetro.

Lovón, C. (2020, marzo 31). Ley de protección policial: Cuatro preguntas clave para entender la cuestionada norma. Instituto de democracia y derechos humanos - IDEHPUCP. <https://bit.ly/3eylCNZ>

LP Derecho. (2020, mayo 17). Congreso rechazó proyectos para liberar a presos preventivos y deshacinar cárceles. LP Derecho. <https://bit.ly/2CGKeqW>

Malamud, C., & Núñez, R. (2020a, marzo 17). El COVID-19 en América Latina: Desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica. Real instituto elcano. <https://bit.ly/2YAtNVH>

Malamud, C., & Núñez, R. (2020b, abril 2). La crisis del coronavirus en América Latina: Un incremento del presidencialismo sin red de seguridad. Real instituto elcano. <https://bit.ly/3fVLuom>

Prado Saldarriaga, V. R. (2019). Los 25 años del Código penal de 1991. En Derecho penal y política criminal. Problemas contemporáneos (pp. 55-67). Gaceta Jurídica.

WHO. (2020, marzo 11). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Organización mundial de la salud. <https://bit.ly/2NAejkh>

World Prison Brief. (2020, febrero 29). Perú. World Prison Brief. <https://bit.ly/31fUfX>

<sup>4</sup> Ley 31020, publicada el 20 de mayo de 2020 en el Diario oficial El Peruano.