

Legislación en materia de drogas y situación carcelaria en el Perú

Ricardo Soberón Garrido

Ricardo Soberón Garrido, abogado peruano, director del Centro de Investigación 'Drogas y Derechos Humanos' (CIDDDH), con sede en Lima. Tiene un máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Bradford, Inglaterra. Es profesor universitario, analista y consultor en asuntos de políticas de control de drogas en la región andina, asuntos de seguridad y fronteras, y asesor de organizaciones campesinas de productores cocaleros (VRAE, FEPCACYL). Ricardo es también autor de diversos libros y artículos sobre drogas, administración de justicia y situación de fronteras.

Introducción

El Perú ha sido un importante productor mundial de hojas de coca y de sus derivados. Desde el año 2000 los sucesivos Gobiernos peruanos han seguido, en materia de drogas, una política de la reducción de la oferta a través de la interdicción y la erradicación.

En este trabajo examinamos aspectos relacionados con los delitos de drogas en el Perú y sus impactos sobre el sistema penitenciario, así como el comportamiento de las agencias encargadas de cumplir la ley y acusar a las personas. El estudio comprende básicamente el período de transición democrática 2000-2008, lapso durante el cual el país aplicó políticas de control de drogas fundamentadas en normativas internacionales. Después de los dos delitos contra el patrimonio (hurto y robo), los delitos relacionados con drogas se han convertido en la tercera causa de encarcelamiento en el Perú, constituyéndose hoy día en uno de los factores causantes del hacinamiento de las cárceles. La expansión de la actividad comercial ilegal relacionada con las drogas ha agravado considerablemente la situación del sistema penal peruano.

A la precariedad de la institucionalidad en el Perú se suma una ausencia de criterios relativos a la debida proporcionalidad que se debe guardar entre instituciones, leyes y procedimientos. El problema de la determinación de lo delictivo en los casos de delitos por drogas ha generado un sistema de persecución/detención que se expande de forma discriminatoria sobre determinados sectores de la población peruana: pobres, campesinos, jóvenes, mestizos pobres e indígenas. Los cerca de 12.000 internos que hay en el Perú por delitos de drogas se encuentran encerrados frecuentemente sin sentencia, sin ningún grado de clasificación por tipo de delito y con prohibición de cualquier beneficio que permita recortar la pena.

Este documento se basa en información solicitada al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y a otras instituciones estatales.¹ Precisamos que la información que nos fue suministrada es parcial, y que no existe en el Perú información desagregada sobre condiciones sociales y económicas de las personas detenidas.

La legislación penal para las drogas en el Perú

El grueso de la legislación penal sobre drogas estuvo inicialmente contenido en el artículo 296 del Código Penal de 1991, que se refiere al tráfico ilícito de drogas. Con el transcurso de los años, la legislación se ha modificado, aumentando penas, quitando y poniendo figuras. Véase la Tabla 1.

Desde 1978 hasta hoy, el Perú ha seguido un desordenado ciclo de diseño normativo alrededor del delito de tráfico de drogas, que empezó con una primera fase desproporcionada en la definición y muy represiva en la determinación de las penas (Decretos legislativos 22095 y 122). La dación del Código Penal de 1991 pretendió establecer algunos criterios mínimos para el funcionamiento de los principios generales del derecho penal, incluyendo algunos tímidos intentos de proporcionalidad entre las figuras penales, pero manteniendo una fuerte dosis de represión y penas altas. Finalmente, entre 2002 y 2003 se promulgaron otras dos leyes que pusieron mayor énfasis en la determinación de tres figuras: el delito general de tráfico ilícito de drogas, la figura de la micro-comercialización y la posesión para el uso personal. Ésta última, aunque formalmente no ha sido declarada punible por las leyes originales y las reformas subsiguientes, no establece criterios precisos para la actuación policial y ha dejado espacio para la actuación discrecional de la policía, frecuentes casos de corrupción y abuso contra simples poseedores para el consumo.

En concreto, la Ley 28002 de 16 de junio de 2003 reformó la estructura de penas para delitos de drogas, estableciendo penas de 8 a 15 años para delitos en general relacionados con drogas, de 6 a 12 años para casos de posesión para tráfico, y de 15 a 25 años en los casos más graves. Esta nueva legislación también diferencia con claridad las sustancias, las cantidades de las sustancias, los casos de porte para el consumo personal, la micro-comercialización y el tráfico ilícito genérico. Existe además una normativa penal sobre lavado de dinero y extinción de dominio.

Paralelamente, en la última década se han promulgado 80 leyes penales de forma general, destinadas muy concretamente a mejorar la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y toda la problemática de la seguridad ciudadana. Este proceso de inflación legislativa ha estado acompañado de pronunciamientos a favor de la reinstauración de la pena de muerte, primero en 2004, y luego en 2006 por el propio presidente Alan García.

Tabla 1 - Legislación en materia de tráfico ilícito de drogas – posesión y comercialización

	Modalidad	Penas
Decreto legislativo 22095 de 1978	Art. 55 – Promoción organización en banda Art. 58 – Cultivo de plantas, instigación	Penas de internamiento Penas de prisión no menor de 2 años
Decreto legislativo 122 de junio 1981	Art. 55.A – Siembra, fabricación, preparación, tráfico, comercialización Art. 55-B – Cultivo de pequeña extensión, fabricación de pequeña cantidad, distribución de pequeña cantidad	Penas de internamiento Penitenciaría no menor de 2 años ni mayor de 10 años
Decreto legislativo 635, Código Penal de 1991	Art. 296 – Forma general de tráfico ilícito de drogas Art. 297 – Formas agravadas Art. 298 – Posesión para tráfico ilícito en pequeña cantidad. Distribución en pequeña cantidad, ² a consumidores individuales. Art. 299 – Posesión para uso personal exento de pena	Penas privativas de libertad no menor de 8 ni mayor de 15 años. Penas privativas no menor de 25 años Penas privativas de libertad no menor de 2 años ni mayor de 8 años. Penas privativas no menor de 1 ni mayor de 4 años No hay penas
Ley 27817 de agosto 2002. Modifica art. 298 del Código Penal	Micro-producción Micro-comercialización a consumidores individuales Forma agravada del art. 297	Penas privativas no menor de 2 ni mayor de 8 años No menor de 1 año ni mayor de 4 años No menor de 6 años ni mayor de 12 años
Ley 28002 de 2003	Art. 296 – Fórmula general Promoción, favorecimiento mediante fabricación Posesión para el tráfico Art. 297 – Fórmulas agravadas Art. 298 – Microcomercialización, fabricación, comercialización (hasta 50 g PBC, 25 g HCl y 100 g THC) Art. 299 – Posesión no punible (hasta 5 g PBC, 2 g HCl, 8 g THC)	Penas privativas de libertad no menor de 8 años ni mayor de 15 años Penas privativas no menor de 6 años ni mayor de 12 años Penas privativas de libertad no menor de 15 años ni mayor de 25 años Penas privativas de libertad no menor de 3 años ni mayor de 7 años No hay penas

Fuente: Centro de Investigación ‘Drogas y Derechos Humanos’

La tendencia general en la democracia ha sido, pues, la de reforzar las competencias punitivas del Estado, reducir los espacios garantistas y aplicar la regla de incremento progresivo, usualmente carente de toda proporción en la aplicación de las penas, haciéndose aún más visible el problema de la desproporcionalidad. Particularmente durante la actual administración (García), ha aumentado el listado de delitos sujetos a sanción, lo que en muchos casos ha repercutido en la actuación policial, judicial y penitenciaria, afectando en particular a los detenidos, procesados y sentenciados por delitos de drogas.

Estructura institucional

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) es el órgano rector del sistema penitenciario nacional. Es un organismo público descentralizado, integrante del Ministerio de Justicia, que sufre frecuentes reorganizaciones. Aunque el INPE tiene autonomía normativa, económica, financiera y administrativa, y cuenta con pliego presupuestal propio, está sujeto a decisiones y limitaciones de carácter político. Se rige por el Código de Ejecución Penitenciaria (CEP, Decreto legislativo 654) y a su reglamento le corresponde la dirección, control y administración del sistema penitenciario peruano. Está organizado en ocho Direcciones Regionales.

La Policía Nacional del Perú (PNP) es responsable de todos los ámbitos de aplicación de la ley y funciona bajo la autoridad del Ministerio del Interior. La estructura organizativa de la PNP cuenta con direcciones que se especializan en áreas específicas, entre las cuales narcotráfico y terrorismo,

y con las unidades de la policía local. Cada departamento, provincia y ciudad tiene presencia de la PNP.

El INPE y la PNP tienen jurisdicción sobre la totalidad del sistema carcelario peruano. Las administraciones de Valentín Paniagua (2001) y de Alejandro Toledo (2002-2006) optaron por un lento aumento de la infraestructura penitenciaria a través de la ampliación o remodelación de determinados centros penitenciarios, más no así la construcción de nuevos centros, pues la información disponible indica que en el período 2000-2006 se mantuvieron los 84 penales existentes desde la época de Fujimori. Medidas coyunturales, como los periódicos traslados de internos a lo largo y ancho del país, algunas conmutaciones de penas y la reciente implementación del sistema de brazaletes carcelarios, no han servido para disimular que la situación penitenciaria del país tiende a empeorar. Ninguna medida tomada hasta ahora ha intentado reducir el flujo de detenidos o procesados por delitos de drogas.

En el marco de recortes en el gasto público y de disciplina fiscal en el que vienen trabajando desde los años noventa los sucesivos Gobiernos, el presupuesto para el sistema carcelario y para el sistema de justicia penal peruano en general se ha visto seriamente afectado. Pese al evidente aumento de la población privada de libertad entre 2000 y 2008, el presupuesto asignado para infraestructura penitenciaria disminuyó en varios ejercicios presupuestales, llegando en el período 2002-2006 a su punto más bajo. El actual Gobierno no ha abordado los problemas generados por las periódicas crisis del sistema de justicia y del INPE, y ha preferido administrar el problema con soluciones parciales.



Fotografía: cortesía del Instituto de Defensa Legal IDL Lima, Perú



Fotografía: cortesía del Instituto de Defensa Legal IDL Lima, Perú

Presupuesto y capacidad

El tema presupuestal es clave para entender las deficiencias del sistema carcelario peruano y del sistema de justicia penal peruano en general. La capacidad de gasto del sistema es insuficiente para abordar problemas estructurales. Aunque en términos absolutos ha habido ligeros aumentos presupuestales, éstos no son suficientes. Existe una extrema fragilidad de los servicios que proporciona el INPE en materia de atención de salud, educación y trabajo, así como en relación a la capacidad y disposición de personal capacitado.

El título VIII del CEP,³ que regula lo relacionado con el personal penitenciario, señala que el INPE debe contar con el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones, el cual debe estar debidamente seleccionado, formado y capacitado. Asimismo, señala que las plazas deben ser ocupadas siguiendo una línea de carrera. De una situación en la que durante el fujimorismo la PNP tenía el control de la mayoría de penales, en el año 2000 el INPE empezó a recuperar autoridad, pues tenía control sobre 53 y la Policía sobre 31 de los 84 penales existentes. Para 2006, la PNP tenía a su cargo 29 penales, y el INPE 55, pero la PNP tiene aún el control de algunos penales importantes, como Lurigancho, el más grande del país.

El INPE cuenta con 4.742 trabajadores en todas las áreas (técnicas y administrativas), lo que, visto en su conjunto, representa un trabajador por cada nueve reclusos. Las remuneraciones del personal penitenciario oscilan entre 800 y 1.137 soles (aproximadamente entre 290 y 350 dólares estadounidenses), dependiendo de la función. Esta suma no es muy superior al sueldo mínimo vital de 550 soles mensuales, lo que agranda los riesgos de corrupción dentro y fuera de los recintos carcelarios.

Pero entre los problemas más graves que afectan a la 'institucionalidad' se podrían mencionar la carencia de un es-

calafón civil y la existencia de 'administraciones paralelas' absolutamente dependientes del poder político de turno. Analistas especializados mencionan que la existencia de grupos mafiosos en la administración es un obstáculo para la entrega del control absoluto de las cárceles al INPE.

Las soluciones a los múltiples problemas del sector tienden a enfocarse en la promesa –no siempre cumplida– de construcción de más cárceles, descuidando el tema de la necesidad de identificar las causas de la criminalidad para prevenirla, sancionarla y rehabilitar a los internos en las prisiones. Ésta ha sido la respuesta de los Gobiernos de Toledo y de García. Al impulso de la construcción de alguna infraestructura carcelaria, Alan García ha incluido además la privatización de los centros penitenciarios y el tema de los brazaletes electrónicos.

La situación crítica del sistema penitenciario peruano se puede ilustrar bien en algunos hechos recientes. Entre agosto de 2006 y finales de marzo de 2010, hubo seis directores en el INPE. Un alcaide del penal de Castro Castro (Lima) fue asesinado por vendettas de bandas organizadas. El candidato a sucederlo en la dirección del INPE fue acusado de acoso sexual. Posteriormente, se produjo un motín en el penal de la ciudad de Chachapoyas (Amazonas) y un caso de fuga de narcos en Abancay. A dos semanas de terminar el trabajo, el ministro de Justicia, Aurelio Pastor, quedó virtualmente despedido por haber 'mal aconsejado' al presidente García sobre el otorgamiento de un indulto al empresario Crousillat, individuo vinculado a la mafia montesinista que quería recuperar sus medios de comunicación en la televisión.

Con un escenario de fondo como éste, se podría hablar de una crisis sistémica en la administración de justicia en el país, la cual tiene 'consecuencias indeseadas' sobre la seguridad ciudadana y el orden interno, particularmente en regiones rurales y en algunos bolsones de alta criminalidad en las ciudades.

En 2006, la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), último intento de reforma integral de la Justicia, reconocía sobre las políticas penitenciarias peruanas: “incumplimiento de mandato constitucional de rehabilita-

bió a 164 por cada 100.000 habitantes en 2008.⁹

La Tabla 2 y el Gráfico 1 muestran la población penitenciaria en el Perú unos años antes y durante la transición democrática:

Tabla 2 - Evolucion población penitenciaria Peru

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
20.899	22.638	24.297	26.059	27.400	27.734	26.968	27.417	28.826	31.311	33.010	35.835	39.684	43.286

Fuente: INPE

ción, ausencia de política penitenciaria y ausencia de política de despenalización del Sector Justicia”.

El sistema de justicia penal peruano tiene entre sus antecedentes la guerra con Sendero Luminoso (1980-2000), en la que se aplicaron políticas de Estado muy fuertes para luchar contra la subversión. Asimismo, fue objetivo central de las acciones de penetración y corrupción del poder judicial por parte de Montesinos/Fujimori entre 1990 y 2000. Posteriormente, sin embargo, durante la transición democrática, ha sostenido temporalmente un sistema anticorrupción que permitió desmontar, procesar y sancionar a muchos miembros de la red corrupta de Vladimiro Montesinos.⁴

Situación carcelaria

En diciembre de 2009, había en el Perú una población penal de 44.735 personas, de las que el 94 por ciento era de sexo masculino.⁵ La infraestructura para esa fecha tenía capacidad para 24.961 personas. La sobrepoblación penal era evidente. Según datos de 2006, el índice de hacinamiento en Lurigancho, el mayor penal del país, llegaba al 607 por ciento.⁶ En la actualidad, el 23 por ciento de los internos lo están por delitos relacionados con drogas. La aplicación de políticas ‘criminalizantes’ ha hecho aumentar la demanda carcelaria en el Perú.

La poca importancia presupuestal que le otorga el Estado peruano a la justicia y a las cárceles se evidencia en su asignación alimentaria, que en 2009 era de 4,50 soles diarios por persona para toda su alimentación (1,59 dólares).⁷

La evolución de la población penitenciaria en el Perú en la última década (2000-2010) registra un aumento gradual. Mientras que, en 1995, en pleno período de Fujimori, existían 84 internos por cada 100.000 personas en el Perú, en 2000, cuando comienza el periodo de transición democrática, había 107 internos por cada 100.000 habitantes; en 2006, año en que comienza el mandato de Alan García, 132 internos por cada 100.000 habitantes.⁸ De acuerdo a los reportes del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), la tasa penitenciaria peruana su-

En los últimos años, se ha incrementado de manera evidente un fenómeno de ‘prisionización’ en el país como respuesta a un complejo escenario de progresivo aumento de la delincuencia, la inseguridad y la convulsión social, todo ello dentro de un marco de estrechez económica.

El crecimiento penitenciario que se observa desde 2003 corresponde a un período en el que el Gobierno de Alejandro Toledo prácticamente sometió la posición peruana en el tema de drogas a las exigencias internacionales para posibilitar la continuidad de las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Esta tendencia se ha confirmado durante la administración de Alan García.

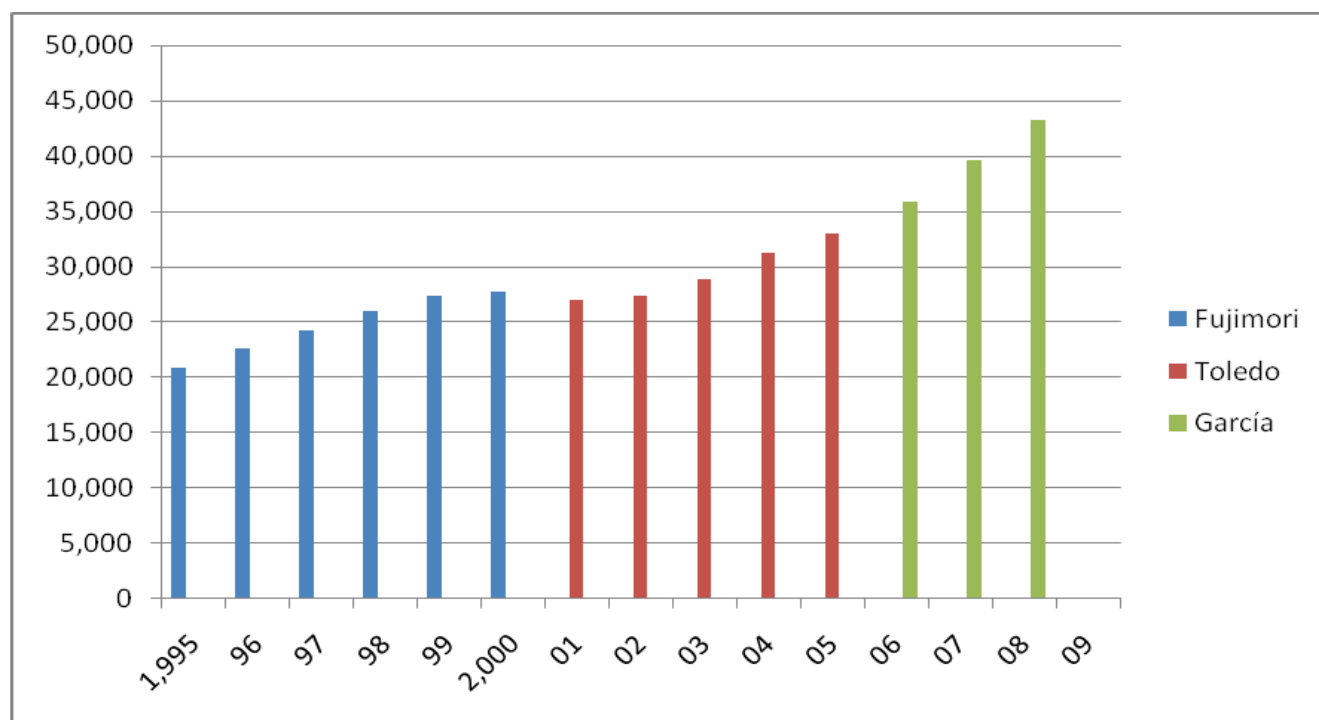
En cuanto al estado de las prisiones en el Perú, a modo de ejemplo, reproducimos la situación en un año específico: 2005.¹⁰ Ver la Tabla 3.

Y en cuanto a la salud, los centros penitenciarios del país son foco potencial de múltiples enfermedades infecto-contagiosas, particularmente tuberculosis. Los problemas de salud mental, particularmente los relacionados al uso problemático de las drogas, no son debidamente tratados. No obtuvimos cifras definitivas sobre el uso de drogas dentro de las cárceles, pero todos los testimonios desde dentro y fuera de los penales confirman la existencia y proliferación del problema, además de una extensa red de corrupción de la que hace parte la Policía.

Detenidos por tráfico ilícito de drogas

Aunque no siempre es muy clara la relación drogas y delitos, ésta se establece muy fácilmente. En los últimos años, ha sido frecuente en los medios de comunicación, entre funcionarios públicos y algunos estudiosos usar el argumento que dice que el 70 por ciento de los delitos que se cometen en el Perú se realiza bajo los efectos de las drogas. Sin embargo, no hay fuentes ni estudios que acrediten esta afirmación pues nadie –ni el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) ni los centros privados– sistematiza la información procedente de los atestados policiales que se implementan en las más de mil comisarías que hay en el país. Tampoco suele registrarse la condición socio-

Gráfico 1 - Evolucion población penitenciaria Peru



Fuente: INPE

económica de los imputados, a quienes en el primer testimonio sólo se les hacen las preguntas ‘generales de ley’: nombre, edad, domicilio, empleo.

Según datos oficiales, el 61 por ciento de la población reclusa peruana es procesado¹¹, y el 39 por ciento es sentenciado. Estas cifras se encuentran dentro del promedio latinoamericano. Aunque no es posible diferenciar los casos de detenidos por tráfico ilícito de drogas, estas cifras reflejan un problema de carácter estructural relacionado con el retardo de la administración de la justicia penal. En los casos de delitos de drogas, además, no hay criterios de selectividad

y de especificidad legal para diferenciar adecuadamente los diversos eslabones del delito relacionado con drogas, los cuales representan diverso grado de responsabilidad penal. Todo lo cual influye también en el comportamiento de los diversos subsistemas penales: policías, jueces, fiscales, agentes penitenciarios.

Señalamos a continuación lo que hemos identificado como ‘cuellos de botella’ en el proceso de administración de la justicia en los casos de delitos relacionados con drogas en el Perú, es decir, puntos en los que el proceso se ralentiza y se dificulta:

Tabla 3 - Situación de las cárceles en 2005

Población	33.010 internos
Sobrepoblación	62,02%
Gasto por persona por año	1.300 dólares estadounidenses
Alimentación	1,28 dólares diarios
Número de cárceles	84 centros, 53 INPE y 31 PNP
Servicios de agua, luz y desagüe	89% en regular o mal estado
Servicios de tratamiento médico	71% en regular o mal estado
Crecimiento promedio de la población carcelaria	12 a 13% anual
Procesada/sentenciada	70,5% / 29,5%
Población por delitos de drogas	23,8%, = 7.853 internos
Entre 5 y 10 años de prisión	34,35%

Fuente: INPE

Tabla 4 - Intervenciones policiales por delitos de drogas

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Intervenciones	10.709	14.319	17.186	15.577	17.986	13.343	13.158	12.234	10.149	11.260	7.818	11.776	12.332
Tráfico grande	3.620	3.977	3.287	2.918	2.829	2.298	2.048	2.173	1.991	1.511	1.076	2.679	2.372
Micro-comercio					3.006	2.136	2.212	1.990	1.196	1.344	1.133	1.837	2.494
Consumo	6.876	10.043	13.603	12.288	12.151	8.909	8.898	8.071	6.962	8.405	5.609	7.260	7.466
Porcentaje de usuarios detenidos	55	71	79	79	67,55	66,76	67,62	65,97	68,59	74,64	71,74	61,65	60,54

Fuente: Policía Nacional del Perú

Un primer cuello de botella tiene que ver con la tradicional confusión de las policías regionales sobre el porte de drogas para el uso y para la comercialización, siendo el primero un rubro que representa muchos casos de la cuota de detención.

La Tabla 4 muestra el número de detenciones policiales relacionadas con supuestos delitos por drogas consignadas por la propia autoridad policial, desde 1995 hasta 2008:¹² Según se observa en este cuadro, cuya información procede de la PNP, desde 1997 los porcentajes correspondientes a las capturas de consumidores son superiores al 60 por ciento. Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 296 del Código Penal vigente, los actos de consumo no son punibles, y desde la reforma de 2003 tampoco lo es el porte de una cantidad para consumo personal. Por tanto, estamos frente a un discurso formalmente no criminalizador, pero ante una práctica policial altamente criminalizante en cuanto a la posesión para el consumo.

De acuerdo al Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), entidad que se opone a cualquier modificación destinada a flexibilizar el régimen actual: “En el Perú no se penaliza el consumo de drogas. Sin embargo, cuando una persona es encontrada en posesión de drogas, se procede a su detención hasta que se compruebe si se trata de un consumidor o un traficante, evaluación que se hace en función de la cantidad de droga que tenía en su poder y sus antecedentes”.

Como hemos indicado antes, no existen, al parecer, cifras oficiales en el plano penitenciario que permitan discriminar claramente entre los diversos tipos de delito asociados a las drogas, pero una interpretación de las cifras proporcionadas por el Ministerio Público indica que, del número de denuncias penales tramitadas en los últimos años, la mayor parte está constituida por los delitos menos graves asociados a las drogas, así como por microcomercialización.

Según la información disponible en el registro nacional

de detenidos a cargo del Ministerio Público, el distrito judicial donde el delito por drogas aparece como el primer delito registrado es El Callao (50,34 por ciento), donde se encuentra el principal puerto y aeropuerto del país, seguido por el departamento de Junín, en la Sierra Central, por donde sale la droga de la región del VRAE (17 por ciento). Los delitos por drogas ocupan el segundo lugar entre los delitos cometidos en Apurímac (16,94 por ciento), Ica (15,62 por ciento), Lambayeque (19,25 por ciento) y Cusco (19,39 por ciento), todas éstas zonas de salida de la droga hacia la costa o las fronteras. Los delitos por drogas ocupan el tercer lugar en el emporio geográfico de Lima Norte (18,15 por ciento), así como en el departamento de Piura (19,46 por ciento).

El excesivo número de casos de detención prejudicial de potenciales usuarios de drogas afecta a diversos principios y derechos fundamentales. Es decir, los funcionarios policiales prefieren optar por considerar como posibles comercializadores a los que poseen drogas, y su situación legal se determina solamente en la delegación policial, lo cual puede acarrear flagrantes casos de detención indebida. Países como el Perú incumplen los objetivos de una política penitenciaria que tiene en cuenta los instrumentos internacionales de derechos humanos. Nos referimos concretamente al artículo 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que trata sobre la reforma y readaptación social de los condenados.

El problema de las detenciones arbitrarias y, por consiguiente, de las detenciones preventivas y de la sobrepoblación carcelaria se ha desbordado. Recientemente, tanto el Congreso de la República como la prensa y la opinión pública han decidido rechazar la reinstauración del consumo y la posesión para el consumo como partes del delito relacionado con drogas, como lo pidió una propuesta legal del Ministerio del Interior y de algunos alcaldes distritales de Lima en abril de 2009.

Un segundo cuello de botella que representa un problema central para la política penal en el Perú es la posición asu-

mida por el Tribunal Constitucional (TC) con relación al mantenimiento de las facultades de detención policial de hasta 15 días –lo normal son 24 horas– para los casos de delitos relacionados con drogas.¹³

Cuando observamos que a la falta de definición en la intervención policial se suman las facultades extendidas de detención que practican los miembros de la Policía Nacional, podemos determinar la frecuencia con la que ocurren casos de abuso y violaciones de derechos como consecuencia de la aplicación nacional de las estrategias propias de la ‘guerra contra las drogas’, en su versión latinoamericana.

En sus recientes sentencias, el TC ha sido muy claro en el rechazo de *habeas corpus* para casos de tráfico de drogas, pero sin diferenciar entre los casos de miembros de organizaciones complejas (cárteles), para los cuales se entiende que se apliquen las restricciones, y los casos de personas naturales, con una posición débil y fácilmente reemplazable en la cadena ilícita de las drogas. Esto refleja una abdicación de la función de garantizar el Estado de derecho por el resguardo de una mal entendida seguridad pública.

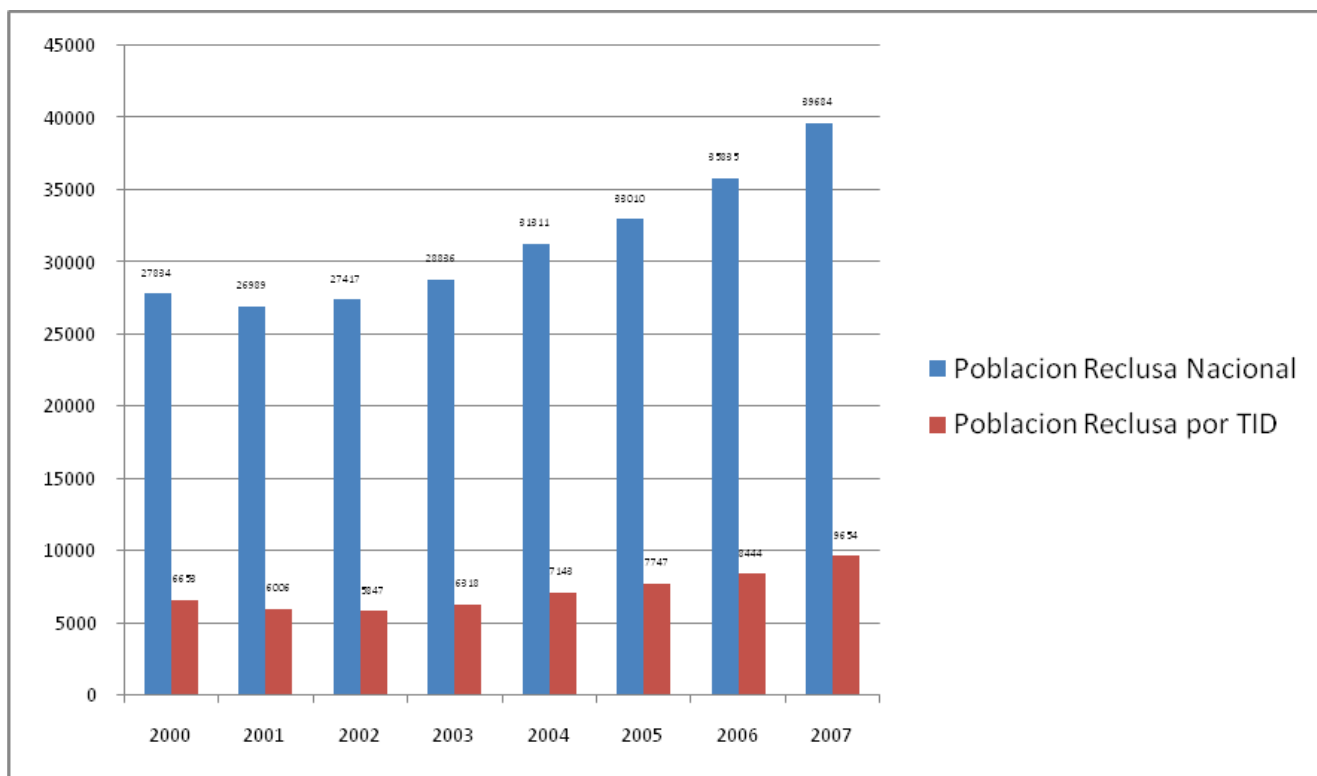
El tercer cuello de botella tiene que ver con las prohibiciones de concesiones y derechos durante la etapa penitenciaria, fundamentalmente los referidos en el artículo 42 del Código de Ejecución Penitenciaria peruano. Los beneficios penitenciarios dentro del sistema peruano son los siguientes: permiso de salida, redención de la pena por el trabajo y la educación, semi-libertad, liberación condicional, visita íntima, entre otros. Pero el artículo 47 del mismo código pro-

híbe los beneficios para casos de delitos relacionados con drogas,¹⁵ incluida la liberación condicional (artículo 53). La jurisprudencia del TC peruano otorga un margen de discrecionalidad al legislador al momento de establecer o no beneficios penitenciarios a determinado tipo de condenados. Igualmente, niega el carácter de derecho fundamental a la finalidad reeducadora, rehabilitadora y de reintegración del condenado a la sociedad en determinados casos, y pone mayor énfasis en el resultado (reinserción) que en el proceso (la reeducación) de la resocialización.

El TC sostiene que, si bien tales beneficios son derechos subjetivos expectaticios previstos en la ley, esto no supone que tengan una naturaleza constitucional. Esta medida restrictiva genérica, sin filtros ni excepciones, reduce la posibilidad de rehabilitación y genera peores problemas provocados por la falta de libertad. Por otro lado, las inequidades que viven los presos por delitos de drogas en el Perú es una de las principales quejas, según consta en la cantidad de oficios, solicitudes y propuestas que llegan al Congreso. Esto también lo pudimos comprobar en las visitas realizadas en 2009 y 2010 a diversos centros penitenciarios de la ciudad de Lima: Castro Castro, Sarita Colonia, Chorrillos y el más grande de todos, Lurigancho.

Para una apreciación de la proporción entre población penitenciaria en general y población detenida por drogas, véase el Gráfico 2 que denota un claro ascenso a partir de 2003 para ambos grupos.

Gráfico 2 - Población penitenciaria total y población penitenciaria por drogas



Fuente: INPE

Tabla 5 - Poblacion reclusa por tipo de delitos de drogas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Macrodelitos por drogas	745	857	1.009	1.114	1.094	1.204	1.409	1.725	1.414
Microdelitos por drogas	3.023	2.547	2.333	2.561	2.905	3.761	4.097	4.227	4.661

Fuente: INPE

Población femenina en las cárceles

En 2006, de los 35.835 reclusos en todas las cárceles del país, 2.531 eran mujeres. Ese mismo año, el 66,38 por ciento del total de la población femenina en las cárceles peruanas lo estaba por delitos relacionados con drogas.¹⁴ Según un informe de la Defensoría del Pueblo, en las dos últimas décadas se ha producido un aumento de la criminalidad femenina en general en el Perú,¹⁵ aunque ésta todavía sigue siendo bastante menor a la masculina. Y un estudio de CEDRO indica que, en el penal de Chorrillos, de las 178 internas encuestadas, un tercio era vendedora de droga desde sus casas, una cuarta parte fue detenida cuando viajaba con droga hacia Lima y otra cuarta parte en el aeropuerto de Lima.¹⁶

Las cifras de la Procuraduría Pública

Como lo demuestran las cifras de la Policía Nacional, las acciones de detención de personas por supuestos delitos de drogas han ido en aumento en los años recientes y esa tendencia se convierte en la causa más importante de futuro procesamiento. Es relevante anotar que, de acuerdo a las propias estadísticas anuales del Ministerio del Interior sobre operativos y detenciones por 15 días por posesión para uso y/o comercialización, es en el momento de

la detención cuando los funcionarios de la PNP cometen la mayor cantidad de violaciones e infracciones contra los derechos de las personas involucradas de alguna manera en tales actos.

La Tabla 5 ilustra los casos de delitos por drogas que atiende la Procuraduría Pública especializada en delitos relacionados con drogas.

Con base en estas cifras, se puede constatar que: predominan los delitos de microtráfico con respecto a los de macrotráfico en una relación de casi 72 a 28 por ciento respectivamente. El microtráfico es el delito que ocupa entonces gran parte de la atención y la sobrecarga procesal de los funcionarios de la administración de justicia penal en el Perú.

Dadas las dificultades para conseguir información suficientemente sistematizada por parte de la administración de justicia y el poder judicial, hemos debido limitarnos a la información que nos ha suministrado la Procuraduría en su representación del Estado. Todo parece indicar que ni siquiera medidas importantes como la Ley de Carrera Judicial en el Perú (Ley 29277 de 7 de noviembre de 2006), que pretende profesionalizar y modernizar la carrera judicial, han logrado reducir el problema del letargo en la administración de justicia.



Fotografía: cortesía del Instituto de Defensa Legal IDL Lima, Perú

Conclusiones

La incidencia de la detención policial extendida y de la detención preventiva a lo largo del proceso penal para casos de delitos por drogas es un problema concreto que ocasiona arbitrariedades (privación de la libertad, retrasos en la administración de la justicia), al no definirse de forma más precisa los diversos casos y responsabilidades correspondientes.

Asimismo, el proceso de la denuncia, acusación y procesamiento por delitos de drogas en el Perú se confabula con la existencia de un régimen penal abierto, de emergencia/excepción que está en permanente expansión, y también con un sistema de penas desproporcionado, severamente limitativo de los derechos fundamentales (libertad, debido proceso y otras garantías judiciales), todo lo cual genera un vínculo muy estrecho entre delitos de drogas, letargo en la administración de la justicia y hacinamiento carcelario.

En el país, en promedio, en los últimos años, entre el 20 y el 24 por ciento de la población penitenciaria está en la cárcel por delitos de drogas. Sólo la tercera parte de esta población, aproximadamente, tiene su situación jurídica definida.

En los casos de delitos relacionados con las drogas en sus modalidades más frecuentes, las autoridades peruanas no propician la aplicación del principio de proporcionalidad o medidas distintas a la cárcel, terminación anticipada y trabajo comunitario.

El sector policial no pone en práctica medidas correctivas que perfilen mucho mejor su intervención en los casos de drogas en general, y particularmente en los casos de posesión para el consumo e incluso en los casos de microcomercialización sin agravantes. La PNP no tiene reglas muy claras de intervención, en uno y otro caso.

Hay un problema de gestión institucional muy importante en todas las entidades oficiales relacionadas con la administración de la justicia que repercute negativamente en la situación de los procesados, sentenciados y reclusos en general. Esto se agrava en casos específicos, como son los delitos relacionados con las drogas.

No existe un sistema transparente de gestión del presupuesto ni de las acciones y planes del sistema penitenciario peruano. Tampoco existe información visible sobre la situación socio-económica de los internos, según el delito cometido. La información disponible revela dispersión y contradicciones estadísticas. Los procedimientos de acceso a la información se incumplen frecuentemente en todas las instituciones del sistema de justicia penal. Sin embargo, creemos que a consecuencia de las solicitudes hechas reiteradamente por el Centro de Investigación 'Drogas y Derechos Humanos' (CIDDH), se logró que se pusieran en

la red (www.inpe.gob.pe) la ejecución de los presupuestos de 2007 en adelante.

Cualquier solución estructural al problema de la aplicación de la ley sobre drogas y su impacto en el sistema carcelario debería incluir reformas legales precisas, límites a las facultades y actividades policiales, y justicia oportuna para los casos más numerosos y menos importantes de la cadena ilícita. Todo ello debe conducir a un sistema carcelario racional y humano que cumpla sus propósitos de resocialización y que no pretenda resolver con amenazas los amplios problemas sociales, de salud o de pobreza que aquejan a la nación.

Notas

1 Después de muchas evasivas y expresiones de rechazo por parte del INPE para suministrarnos la información requerida, finalmente recibimos respuesta del Ministerio Público. Posteriormente, también la Procuraduría nos envió la información solicitada sobre denuncias de drogas.

2 Hasta 100 g de PBC, 25 g de HCl y 20 g de THC.

3 Decreto legislativo 654, Código de Ejecución Penitenciaria y sucesivos decretos y reglamentos.

4 www.justiciaviva.org.pe

5 Oficina General de Planificación Estadística del INPE. Según esta misma fuente, en julio de 2010 la población penal peruana era de 45.012 personas, www2.inpe.gob.pe/portal/archivos/upload/menu/diciembre_2009.pdf

6 Conferencia de Rosa Mavila, Presidenta del INPE (diciembre de 2006). Índice de hacinamiento en los principales establecimientos, Oficina de Estadística del INPE.

7 Presentación de la Comisión Episcopal de Acción Social, CEAS. Trabajo en Cárcel, www.ceas.org.pe/recursos_publicaciones/Diptico_trabajoenlascarcelas_2010.pdf

8 Informe Final, Comisión Multi Sectorial encargada de Evaluar la Problemática del Sistema Penitenciario y propuesta de Solución (2006). INPE, p. 5.

9 Carranza, Elías, Coordinador, Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe, ILANUD 2009.

10 Informe CEAS, Defensoría del Pueblo (enero de 2006). La Realidad del Sistema Penitenciario en el Perú. Diagnóstico, Limitaciones y Retos.

11 Datos del INPE Julio 2010

12 Elaboración propia del autor de este informe.

13 El artículo 2.24.f de la Constitución peruana dice: "Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. El detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro de las veinticuatro horas o en el término de la distancia. Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término".

14 Artículo 47: "El beneficio de la redención de la pena por el trabajo o la educación no es aplicable a los agentes de los delitos tipificados en los artículos 296°, 297°, 301°, 302° y 319° a 323° del Código Penal".

15 Informe Defensoría del Pueblo CEAS, p. 30.

16 CEDRO (junio de 2006). El Problema de las Drogas en el Perú, p. 130.