

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Cortes de justicia y derecho a la condición de vida digna: El papel del Tribunal  
Constitucional Peruano en la formulación e implementación de la Política Nacional  
Penitenciaria al 2030

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno  
presentado por:

Perez Figueroa, Athina Darlyne

Asesor(es):

Gianella Malca, Camila


Lima, 2026

## Informe de Similitud

Yo, Gianella Malca, Camila, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación Cortes de justicia y derecho a la condición de vida digna: El papel del Tribunal Constitucional Peruano en la formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Perez Figueroa, Athina Darlynedejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 24/02/26.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 25 de febrero del 2026

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Gianella Malca, Camila</u>	
DNI: 10220455	Firma 
ORCID: 0000-0002-2656-0589	

Dedicatoria

A mamá, por sostenerme



## Agradecimientos

A mi madre, que no ha hecho más que amar y cuidar a la muchacha que hoy escribe este apartado. A mi padre y a mi hermana, por sus consejos. A Meilli, cuya inocencia y alegría me restauran la esperanza en los días más grises.

A mi asesora, por su paciencia, dedicación y apoyo a lo largo de este proceso. Estoy convencida de que esta investigación no habría llegado a buen término sin su valiosa orientación.

A mis amistades queridas, las de toda una vida y las que construí en los últimos años, por su afecto inconmensurable.



## Resumen

¿Puede una Corte débil lograr cambios en políticas públicas? Enmarcada en el estudio del fenómeno de la judicialización de la política en América Latina, esta investigación parte de dicha pregunta y profundiza en el papel del Tribunal Constitucional (TC) del Perú en las políticas públicas penitenciarias. Se aborda la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC, que resulta relevante por dos motivos. Por un lado, es la única sentencia que involucra a toda la población privada de libertad y centra la atención en el hacinamiento penitenciario. Por otro lado, es el primer fallo en materia penitenciaria que otorga la supervisión de su cumplimiento a la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias del TC. En ese sentido, el objetivo de este estudio es explorar el impacto de los mecanismos de seguimiento en la formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 entre los años 2020 y 2024. Siguiendo la propuesta de Botero y Brinks (2023), se encuentran efectos en el campo político a nivel ideacional, discursivo, organizacional y material. Asimismo, en el campo legal a nivel organizacional y material. Estos son explicados a partir de los cambios de gestión gubernamental, la voluntad de los actores políticos involucrados y las debilidades institucionales de la Corte, cuyo nombramiento depende del Congreso de la República.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, política penitenciaria, Cortes, impacto, seguimiento



## Índice de contenidos

Introducción	1
1. Estado de la cuestión	6
1.1. Judicialización de la política	6
1.2. El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)	8
1.3. El impacto de la judicialización en las políticas públicas	11
1.4. El Tribunal Constitucional Peruano (TC)	13
1.5. El impacto del Tribunal Constitucional Peruano: El caso de la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC	19
1.6. Política Nacional Penitenciaria al 2030	22
2. Marco teórico	26
2.1. Diseño institucional	26
2.2. Fortaleza y debilidad institucional	27
2.3. Independencia judicial	28
2.4. Formulación e implementación de políticas públicas	29
2.5. Grados de los remedios de una sentencia	30
2.6. Tipos de seguimiento de una sentencia	30
2.7. El impacto de las cortes de justicia	31
3. Hipótesis	33
4. Metodología	35
5. Análisis del recojo de información	37
5.1. Impacto en el campo político	37
5.1.1. Cambios ideacionales y discursivos en el campo político	37
5.1.2. Cambios organizacionales en el campo político	43
5.1.3. Cambios materiales en el campo político	49
5.2. Impacto en el campo legal	54
5.2.1. Cambios organizacionales en el campo legal	54
5.2.2. Cambios materiales en el campo legal	57
Conclusiones	62
Referencias bibliográficas	67
Anexos	78

Anexo A: Guía de Entrevista Semiestructurada para magistrados/as del Tribunal  
Constitucional 78

Anexo B: Guía de Entrevista Semiestructurada para funcionarios/as del  
MINJUSDH/INPE/CONAPOC/responsables de la actualización de la Política  
Nacional Penitenciaria al 2030 80



## Índice de tablas

Tabla 1. Declaraciones de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por parte del Tribunal Constitucional en materia penitenciaria	4
Tabla 2. Recomposiciones del Tribunal Constitucional Peruano (TC)	17
Tabla 3. Medidas dispuestas en la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC	21
Tabla 4. Objetivos prioritarios y logros esperados de la Política Nacional Penitenciaria al 2030	23
Tabla 5. Proyectos de Ley en materia penitenciaria	41
Tabla 6. Objetivos de la Comisión Especial Multipartidaria	45
Tabla 7. Objetivos del Grupo de Trabajo Multisectorial para la modificación del Código de Ejecución Penal	46
Tabla 8. Normativa en materia penitenciaria entre los años 2020 y 2024	60



## Introducción

Hoy en día, a nivel mundial, los establecimientos penitenciarios son ocupados por aproximadamente 11 millones de personas (Penal Reform International, 2024). Particularmente, en América Latina, el tamaño de la población privada de libertad ha evidenciado un aumento de 120% en las últimas dos décadas, contrario al 24% en el resto del mundo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019). En los países de América Central, el aumento ha sido del 67%, mientras que en América del Sur la población carcelaria ha alcanzado un significativo 175% (Rivera y Forero, 2020). Si bien resulta difícil encontrar cifras actuales que demuestran la densidad del crecimiento poblacional en la región, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) registra más de 1 millón 800 mil de individuos detenidos en cárceles hasta el año 2022. Brasil, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela son algunos de los países latinoamericanos que reporta un mayor aumento de la población (Nuñovero, 2019), hecho que deviene en una situación alarmante de hacinamiento penitenciario.

El hacinamiento penitenciario se comprende a partir de la cantidad de población privada de libertad en proporción al espacio fácticamente disponible en el establecimiento carcelario (Torres y Ariza, 2019). En términos simples, cuando la población supera el 20% del aforo permitido, consideramos que el centro de reclusión se encuentra en situación de hacinamiento (Instituto Nacional Penitenciario, 2024). Una vez rebasado el límite de ocupación, no sólo se restringe el acceso a un espacio físico per se, sino a los servicios básicos y programas de reinserción social. En la región, aproximadamente el 42% de los reclusos no cuenta con un espacio de descanso adecuado, el 20% no accede de forma regular a agua potable y apenas un tercio asegura mantener comunicación telefónica con sus familiares (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

En cuanto a los agentes penitenciarios, la disponibilidad de recursos humanos y logísticos, tales como instrumentos, indumentaria e implementos no resulta suficiente (Pezo y Bellodas, 2023). Dicha desproporción entre la población y el personal penitenciario abre un espacio para las prácticas delincuenciales y los liderazgos emergentes en las cárceles (Carranza, 2012; Cárcamo et al., 2015), hecho que representa un riesgo directo para la salud física y emocional de los reclusos. En consecuencia, el desarrollo integral de los internos resulta obstaculizado e incrementa el riesgo de reincidencia delictiva (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019; Medina

y Cauti, 2021; Paz, 2021). Por tanto, lamentablemente, no logra cumplirse el principal objetivo del sistema penitenciario: la reinserción social.

De acuerdo con algunos planteamientos teóricos, una de las causas principales es la tendencia al populismo punitivo de los sistemas de justicia. Se incrementan las penas privativas de libertad y la prisión preventiva como recurso para la detención de personas por plazos extensos sin cumplir una condena definitiva (PRI, 2024). Hasta el año 2022, alrededor del 29% de la población penitenciaria a escala global se encontraba detenida de acuerdo a esta figura, lo que implica el encarcelamiento de posibles inocentes (PRI, 2024). En América Latina, aproximadamente el 30% de la población carcelaria no cuenta con una sentencia condenatoria (Carranza, 2012; Nuño, 2019).

A la par, la deficiente planificación y ejecución de políticas penitenciarias constituye otro de los factores explicativos del hacinamiento carcelario (Jesús y Zárate, 2024; Rodríguez, 2015; Gutiérrez y Rivera, 2021). En la región, las reformas en favor de las mejoras de los sistemas penitenciarios no representan una prioridad para los Estados (Gonzales-Betormeu, 2016; Rocha, 2022; Woods, 2016), inclusive en situaciones de emergencia. Por el contrario, los enfoques de intervención en materia penitenciaria asentados en el sistema de garantías legales parecen haber erosionado (Alonso, 2024). Hoy en día, la tendencia en política criminal gira en torno al endurecimiento de los castigos penales y las políticas de “mano dura” (PRI, 2024), siendo El Salvador un ejemplo. No es materia de esta investigación centrar el foco en dicho país, pero vale la pena mencionar que, en la actualidad, la replicabilidad de su política de gobierno resuena entre los debates de actores políticos y sociales de la región. Surge, entonces, una pregunta: ¿Genera el punitivismo posibles soluciones a la crisis del sistema penitenciario?

Para contestar a dicha cuestión, es fundamental tener en cuenta los niveles de desigualdad y exclusión social en América Latina, así como el impacto del viraje de las políticas penitenciarias en sectores marginados, pues son estos los más propensos a la criminalización (Alonso, 2024). En la región, gran parte de la población penitenciaria joven declara haber crecido en barriadas con gran presencia de bandas delincuenciales y contar con familiares privados de libertad (BID, 2019). Por otra parte, las mujeres son sentenciadas, en gran medida, por conductas delictivas vinculadas al tráfico de drogas (BID, 2019). En la región, vemos que la población

carcelaria conforma un colectivo débil en el reclamo del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales sin restricciones.

En el Perú, uno de los países con mayor porcentaje de población penitenciaria, los estudios académicos dan cuenta de las cifras de hacinamiento y su impacto en las condiciones de vida de los reclusos desde hace más de una década (Miró Quesada y Morales, 2020; Nuñovero, 2019; Paz, 2021; Peñaloza, 2019). Hasta diciembre del 2024, la capacidad de albergue de los recintos penitenciarios muestra un exceso del 138%, es decir que 57 mil 684 personas privadas de libertad no cuentan con una plaza en el sistema penitenciario (INPE, 2024). Esta problemática de hacinamiento y precariedad es agravada a consecuencia de la emergencia sanitaria por COVID-19, demostrando la urgencia de ejecutar medidas para reducir el nivel de población reclusa y mejorar el estándar de vida al interior de los recintos (Jesús y Zárate, 2024).

No obstante, la planificación e implementación de disposiciones pensadas desde la gestión pública resulta una tarea compleja al continuar presente la percepción no rehabilitable del interno y, por tanto, la desaprobación popular de la designación de recursos públicos a la población penitenciaria (Paz, 2021). Desde los medios de comunicación, inclusive, la cobertura de las demandas debido a la situación de precariedad infraestructural en los establecimientos penitenciarios durante la emergencia sanitaria por COVID-19 se abordó dando cuenta de la exigencia de beneficios sociales y no del derecho fundamental a la salud (Bracco et al., 2021). Esto pese a que el Perú es el país de la región con el mayor número registrado de contagios en centros penitenciarios, afectando la salud del 40,4% de la población privada de libertad (Gutiérrez y Rivera, 2021).

Ante la problemática persistente de hacinamiento penitenciario en el país, el Tribunal Constitucional Peruano (TC), supremo intérprete de la Constitución, no ha sido indiferente y ha emitido sentencias durante aproximadamente una década señalando al Estado su responsabilidad con la población penitenciaria del país. En el año 2010, emite la sentencia recaída en el Expediente N.º 03426-2008-PHC/T, declarando Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) con respecto a la situación de las personas privadas de libertad con trastornos de salud mental que no acceden a un diagnóstico ni tratamiento adecuados. Un año más tarde, la Defensoría del Pueblo (2011) comunica que la población reclusa ha excedido la capacidad de los

establecimientos en un 70% y sugiere emprender acciones para asegurar el nivel mínimo de vida digna en los penales.

En el año 2017, el Poder Ejecutivo declara en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) para su reestructuración administrativa y normativa (El Peruano, 2017). Si bien esta declaración de emergencia contribuye a la visibilidad del problema público, no es determinante para su solución, pues dos años más tarde, en el 2019, el TC vuelve a declarar ECI en la sentencia sobre el Expediente N.º 04007- 2015-PHC, alegando que, pese al tiempo transcurrido, no se han tomado medidas para atender la salud mental de los internos (Defensoría del Pueblo, 2023). En el año 2020, mediante la sentencia recaída en el Expediente N.º 5436-2014-PHC/TC, el TC declara nuevamente ECI, esta vez, dando cuenta de los niveles alarmantes de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional y de las deficiencias en infraestructura que no permiten el ejercicio pleno de los derechos no restringidos a la población carcelaria (Palomino, 2022). Es la primera sentencia estructural en materia penitenciaria que incluye, de manera expresa, a la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias como responsable de la supervisión del acatamiento (Defensoría del Pueblo, 2023).

Tabla 1

Declaraciones de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por parte del Tribunal Constitucional en materia penitenciaria

Sentencia	Grupo involucrado	Derecho relacionado	Medida sujeta a condición
Exp. N.º 03426-2008-PHC/T	Población privada de libertad con procesos y trastornos de salud mental	Derecho a la salud	No
Exp. N.º 04007-2015-PHC	Población privada de libertad con procesos y trastornos de salud mental	Derecho a la salud	No
Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC	Toda la población privada de libertad	Derecho a las condiciones de vida digna	Sí

Fuente: Elaboración propia con información de Defensoría del Pueblo (2023)

Queda en evidencia que la participación del TC en la formulación de reformas para la defensa de los derechos de la población penitenciaria ha sido activa en las últimas décadas. Centrarnos en este actor resulta significativo por dos motivos. En

primer lugar, las cortes de justicia se han convertido en espacios de reclamo para grupos sociales marginados que no logran el acceso a los derechos constitucionales a través del proceso político (Domingo, 2011). Concretamente en este caso, nos referimos a sentencias estructurales respecto a un grupo que no cuenta con la asociatividad necesaria para integrar demandas y llevar a cabo el reclamo colectivo del ejercicio de sus derechos.

En segundo lugar, los tres fallos exhortan a la creación de instrumentos de política para guiar la solución de los problemas públicos abordados. Por un lado, las sentencias referidas al derecho a la salud ordenan la creación y ejecución de un Plan de acción que garantice la posibilidad de acceder a un servicio y tratamiento de salud mental (Defensoría del Pueblo, 2023). Por otro lado, la última sentencia dispone la creación de un nuevo Plan Nacional de Política Penitenciaria. Detenerse en la exigencia de la elaboración de políticas es relevante, pues estas representan las estrategias estatales adoptadas con el objetivo de abordar determinados problemas públicos (Subirats et al., 2008). En esa línea, el debate se centra en la pertinencia de la injerencia de las cortes de justicia en esa materia.

Por tanto, la cuestión general que decanta para la presente investigación es: ¿De qué forma la intervención del Tribunal Constitucional Peruano en las políticas públicas penitenciarias ha repercutido en la protección de las condiciones de vida digna de la población privada de libertad? Para abordar el caso de estudio, la pregunta específica de investigación es la siguiente: ¿Cuál ha sido el impacto de los mecanismos de seguimiento dispuestos en la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC en la formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 entre los años 2020 y 2024?

## 1. Estado de la cuestión

En la actualidad, es limitada la literatura académica peruana acerca del papel del Tribunal Constitucional (TC) en materia de políticas penitenciarias. Particularmente, la bibliografía especializada sobre el impacto en los procesos de formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 es apenas naciente. No obstante, la producción enfocada en la judicialización de la política en Latinoamérica, el empleo de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en situaciones de crisis estructurales de los sistemas penitenciarios y los efectos de la intervención de las cortes de justicia en políticas públicas, es más vasta.

### 1.1. Judicialización de la política

La judicialización de la política supone la intervención de los operadores de justicia en la formulación e implementación de las políticas públicas con el propósito de proteger y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, económicos y políticos (Ferejohn, 2002; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010; Sieder et al., 2011). Si bien el concepto también puede emplearse para describir la actuación de los tribunales de justicia en casos de corrupción política (Couso, 2024), en el presente estudio se aborda desde la perspectiva de un incremento de la presencia judicial en la vida política y social (Domingo, 2009). Esto significa que cada vez más los actores sociales recurren a las cortes de justicia con el objetivo de proteger o promover el ejercicio efectivo de sus derechos.

¿Por qué sucede esto? Los tribunales o cortes constitucionales de justicia, de forma general, son actores clave para mantener el principio de separación de poderes y proteger el ejercicio de los derechos fundamentales en un Estado constitucional (De la Cruz, 2021; Huerta, 2023). Particularmente, en América Latina, los procesos de democratización no han logrado cerrar las brechas estructurales entre la población. Además, los partidos políticos no han asegurado la representación de grupos minoritarios que han sido históricamente excluidos. En ese sentido, la política ha evidenciado tener un rol en el declive del Estado de derecho al no extender los derechos fundamentales y, en general, las leyes hacia los grupos más desfavorecidos (Brinks, 2008). En este contexto de democratización, los operadores de justicia han sido llamados a servir como árbitros entre las ramas del gobierno en debates sobre

políticas y el alcance de las prerrogativas legislativas o presidenciales (González-Ocantos, 2021).

A su vez, los tribunales se han convertido en la última instancia que ofrece el Estado para asegurar las condiciones mínimas que exige el ejercicio de los derechos reconocidos en las instancias nacional e internacional al individuo y a las comunidades desfavorecidas (Aguilar et al., 2015), expandiendo los referidos en materia socioeconómica, política, civil y cultural. Resulta relevante observar que, pese a la carente legitimidad y credibilidad de las instituciones de rendición de cuentas, surge el fenómeno de la judicialización de la política, cuyo impacto es medido a través de la independencia judicial y la voluntad política para acatar los fallos (Domingo, 2009).

En materia penitenciaria, hay evidencia de la actuación de los operadores de justicia en la elaboración y en la exposición de la urgencia de reformas a favor del cumplimiento de los derechos de la población penitenciaria en América Latina a través de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) (Ariza y Torres, 2019; Benetti, 2019; Gonzales-Bertomeu, 2016; Palomino, 2022; Piechestein, 2019). Dicha figura ha sido empleada en situaciones de amplia transgresión de los derechos fundamentales que perjudican a un número significativo de personas (Defensoría del Pueblo, 2020; Rocha, 2022).

Existe literatura sobre la judicialización de la política que argumenta que la participación de los jueces en la formulación e implementación de políticas públicas trae como consecuencia posibles efectos antidemocráticos (Cruz, 2006; García y Verdugo, 2013; Tushnet, 2008). Estos autores señalan que la intervención de los operadores de justicia puede deteriorar los pilares de la democracia: la legitimidad derivada de las elecciones y la separación de poderes (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010), pues estos comienzan a sustituir a los actores políticos elegidos democráticamente para representar a la ciudadanía en la planeación de las políticas públicas, e imponer sus preferencias e interpretaciones particulares de la Constitución (Cruz, 2006; García y Verdugo, 2013). En esa línea, los autores indican que el actuar de los jueces debe limitarse al seguimiento de las normas y las leyes, y no a la intervención en las políticas públicas, pues no se encuentran legitimados mediante elecciones democráticas.

Desde otra perspectiva, la literatura señala que las cortes de justicia no cuentan con los conocimientos necesarios para impulsar políticas públicas y transformaciones estructurales (Rosemberg, 1991; Rosemberg, 2008). Debido al diseño institucional, los operadores de justicia tienen conocimientos insuficientes sobre cuestiones de políticas públicas y, por ende, dependen de otras ramas del Estado para el cumplimiento de los fallos (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010). En ese sentido, según esta perspectiva, las cortes carecen de información técnica, un panorama global y el poder coercitivo necesarios para resolver problemas públicos.

En oposición, desde otra postura se argumenta que la participación de las cortes en las políticas públicas sirve para proteger y fortalecer el ejercicio de los derechos fundamentales (Alegre, 2007; Aguilar et al., 2015; Ferejohn, 2002; Gonzales-Bertmoeu, 2016; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010; Sieder et al., 2011). Sobre esto, los autores indican que el actuar de los jueces en defensa de los grupos minoritarios robustece la aplicación de los derechos sociales, económicos y civiles; la cooperación entre poderes, e incluso puede cambiar la manera en que los problemas públicos son enmarcados en colectividad (Bergallo, 2011; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010).

En el caso peruano, para Roel (2021), el papel desempeñado por el TC ofrece “una esperanza a los ciudadanos cuando los jueces del Poder Judicial fallan en su intento de brindar justicia constitucional” (2021, p. 265). Esto, sobre todo, en el caso de la población vulnerable y los grupos minoritarios. En ese sentido, la judicialización de la política no contradice los valores de la democracia, sino que los fortalece al defender la pertenencia de los sectores excluidos en el proceso político (Alegre, 2007).

## 1.2. El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)

El ECI constituye una construcción jurisprudencial empleada por las cortes con el objetivo de hacer frente a la sobrecarga de demandas (Feijóo, 2019). Dicha herramienta pretende subsanar la insuficiencia de otros mecanismos procesales que no logran resolver las demandas que responsabilizan a la Administración Pública por la afectación masiva de los derechos fundamentales (Feijóo, 2019). En tal sentido, parte de una vulneración generalizada y grave de las libertades reconocidas por la

Constitución, y presupone una deficiencia estructural (Ramírez, 2015). Al ser esta una de sus características, el ECI se enmarca como una sentencia estructural a través de la cual los jueces buscan la efectividad de los enunciados constitucionales para acabar con el quebrantamiento sistemático de los derechos humanos (Osuna, 2015). De esta forma, no aluden a casos resolubles con remedios individuales, sino a la expansión de los efectos del fallo a todo el grupo en situación de desprotección identificado por el Pleno (Feijóo, 2019), por ejemplo, las personas privadas de libertad.

El ECI implica la ruptura del enfoque convencional que exige la distancia por parte de los órganos judiciales respecto a las políticas públicas (Ramírez, 2015). Esta figura no sólo advierte de fallas en la formulación e implementación, sino que también supone la impartición de órdenes perentorias a las autoridades públicas y de mecanismos de seguimiento para garantizar su cumplimiento (Feijóo, 2019; Ramírez, 2015), tales como los pedidos de información a través de informes periódicos y las audiencias públicas de seguimiento a llevarse a cabo en un plazo determinado de tiempo. En el Perú, se destaca la creación del Sistema de Supervisión y Cumplimiento de Sentencias del Tribunal Constitucional, integrado por el Pleno, un magistrado que asume la función de coordinador y siete asesores jurisdiccionales encargados de la Comisión de Supervisión (anteriormente, Comisión de Seguimiento) (El Peruano, 2020).

Esta herramienta es un aporte de la Corte Constitucional de Colombia a la jurisprudencia internacional a partir de la Sentencia de Unificación N.º 559/1997 (Defensoría del Pueblo, 2023) y se enmarca en la amplia corriente del activismo judicial. Ha sido empleada por varios países en América Latina para el tratamiento de la problemática de hacinamiento en las cárceles, tales como Argentina en el año 2005, Brasil en 2015, El Salvador en 2016 y Perú, siendo el más reciente, en el año 2020. Esto demuestra la presencia de la doctrina del ECI en América Latina (Gutiérrez y Rivera, 2021), dando cuenta de que el aporte colombiano en teoría jurídica sirve de guía para las cortes de justicia de la región y permite optimizar el sistema jurídico de los países (De Carli et al., 2019).

No obstante, ¿ha servido el uso del ECI para lograr el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales en las cárceles? Existen estudios que concluyen que la participación de las cortes en el abordaje de los problemas estructurales del Sistema Penitenciario a través de esta figura contribuye a la aplicación de los derechos no

restringidos de la población penitenciaria (Ariza y Torres, 2019; Barriga, 2014; Gonzales-Bertomeu, 2016; Palomino, 2022; Piechestein, 2019; Ramírez, 2013). Los autores señalan que, en las últimas décadas, la injerencia de los operadores de justicia en el diseño de políticas públicas penitenciarias ha logrado fortalecer la protección de las condiciones de vida digna de las personas privadas de libertad.

La intervención de los tribunales frente a la inacción de las autoridades estatales, en ese sentido, ha servido para dar voz institucional a la población penitenciaria, que constituye un grupo social marginado en América Latina. No obstante, estos estudios no analizan a profundidad el grado de fuerza de las sentencias emitidas por las Cortes con respecto a las denuncias de los internos. Asimismo, no evalúan el impacto de los pronunciamientos en el complejo proceso de implementación de las medidas penitenciarias ordenadas.

En contraposición, otros estudios académicos señalan que la figura de ECI es insuficiente para enfrentar los problemas de vulneración de las libertades no restringidas de la población carcelaria (Callo, 2023; Gómez y Mendieta, 2022; Woods, 2016). Gómez y Mendieta (2022), específicamente, argumentan que, si bien el pronunciamiento de las Cortes contribuye a la exposición del problema público y provee directrices para los administradores penitenciarios, este no tiene un impacto significativo en la disminución de la transgresión de los derechos de las personas privadas de libertad. Woods (2016) y Callo (2023), en esa línea, explican que el éxito de las reformas penitenciarias radica en la transformación de la percepción sobre la población penitenciaria desde la sociedad y en la voluntad de la clase política. No obstante, las investigaciones de Gómez y Mendieta (2022) y Woods (2016), que analizan los sistemas penitenciarios de Colombia y Costa Rica respectivamente, no presentan conclusiones extrapolables al caso peruano dadas sus particularidades en cuanto a las reformas de ley de drogas. Callo (2023), por su parte, que se centra en la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC, no evalúa su impacto en las condiciones de vida de los reclusos.

Gutiérrez y Rivera (2021) señalan, a través de un estudio cuantitativo, que los índices de sobrepoblación penitenciaria en América Latina no disminuyen gradualmente después de la declaración de ECI. Esto, para algunos autores, se debe a que, pese a que el ECI es una figura de suma relevancia para la salvaguarda de los derechos constitucionales, la resolución los problemas estructurales que se

evidencian con su declaratoria requiere de la materialización de las órdenes que, en materia penitenciaria, se ve impedida por la deficiente infraestructura de los establecimientos carcelarios, las fallas administrativas y voluntades políticas (Rodríguez y Rodríguez, 2015; Quinteros et al., 2011).

### 1.3. El impacto de la judicialización en las políticas públicas

El fenómeno de la judicialización de la política acarrea preguntas acerca del impacto de las sentencias estructurales en el ámbito político y social. Uno de los más grandes debates es si las intervenciones de los tribunales logran los cambios democráticos esperados y la efectividad de las políticas públicas o si, por el contrario, en democracias no consolidadas como las latinoamericanas, resulta contraproducente introducir prácticas propias de un Estado sofisticado cuando todavía no se ha alcanzado el grado de autonomía necesario al respecto de la política (Couso, 2004). En ese sentido, resulta relevante preguntarse por el impacto que puede generar una corte con características de debilidad institucional en la sociedad. Existen diferentes perspectivas para la evaluación del impacto y/o efecto de las intervenciones judiciales y las dimensiones posibles a tomar en cuenta.

Rodríguez-Franco y Rodríguez-Garavito (2022) distinguen entre cuatro tipologías de efecto: efecto directo-material, efecto directo-simbólico, efecto indirecto-material y efecto indirecto-simbólico. Los efectos directos, de manera general, se refieren a las directrices estipuladas por el tribunal de justicia que comprometen a una serie de actores involucrados: los litigantes, las agencias del Estado y la población beneficiaria. De manera específica y ejemplificada, un efecto directo-material es el diseño de una política pública que siga los puntos referidos en el fallo con la finalidad de dar solución al problema público. Un efecto directo-simbólico, por su parte, se refiere al posicionamiento y definición del problema desde la sentencia como una violación de derechos fundamentales.

Los efectos indirectos, por otro lado, abarcan las consecuencias derivadas de la decisión de la Corte que no han sido previstas por la misma y que afectan no solamente a las partes implicadas en el fallo, sino a otros actores del tejido social (Rodríguez-Franco y Rodríguez-Garavito, 2022). De manera ejemplificada, un efecto indirecto-material se refiere a la participación de activistas que, a través de la conformación de coaliciones, buscan influir en las discusiones y soluciones del

problema público. Un efecto indirecto-simbólico, por su parte, consiste en el cambio de las ideas, el imaginario y/o la percepción social de la problemática abordada por el tribunal de justicia. En ese sentido, puede manifestarse a través del viraje de la opinión pública sobre el apremio de resolver la situación de inconstitucionalidad.

Gianella (2013), por su parte, argumenta que es fundamental examinar los cambios que se generan en los mecanismos intermedios a través de los cuales la estrategia legal se operativiza para comprender el impacto de las cortes. Para lograrlo, sobre la base de un trabajo colaborativo con académicos que forman parte del proyecto Global Center for the Study of Law and Social Transformation (2011), incorpora elementos contextuales al análisis que permiten entender la incidencia de las fuerzas políticas y sociales en las medidas frente a los fallos judiciales mediante tres niveles de mecanismos intermedios: institucional; los actores y las relaciones de poder; y los discursos y las ideas. La autora, entonces, enmarca la medición de la calidad directa e indirecta de los efectos de la intervención judicial en base a estos niveles.

De manera específica y ejemplificada, Gianella (2013) explica que un efecto directo a nivel institucional puede ser la creación de un organismo que garantice la calidad de un servicio público si la sentencia ha ordenado la mejora del sistema de garantía de dicho servicio. A nivel del discurso y las ideas, otro efecto directo puede ser el cambio de la percepción del problema en los discursos públicos y en los documentos oficiales del gobierno. Por otra parte, un efecto indirecto a nivel institucional se refiere a la creación de políticas públicas o regulaciones para evitar casos parecidos en el futuro. A nivel de los actores y las relaciones de poder, puede referirse a cambios en la percepción de los actores clave, y de las dinámicas en la discusión y solución del problema público.

Ahora bien, algunos autores señalan que las autoridades públicas referidas en la sentencia estructural deben acatar el fallo para que se considere que la sentencia ha tenido un impacto directo verdadero en la solución del problema público (Gómez y Mendieta, 2022; Rosemberg, 1991). Por otro lado, existe literatura que argumenta que los efectos indirectos de las sentencias pueden ser igual o incluso más significativos que los efectos directos (Bergallo, 2011; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010; McCann, 1994). En este caso, los fallos de las cortes pueden visibilizar y

enmarcar el problema público para, posteriormente, lograr su solución progresiva a través del cambio en la opinión pública y la creación de iniciativas ciudadanas.

En América Latina, las sentencias estructurales en materia penitenciaria no son atípicas. En países como Brasil, Ecuador y Colombia, las Cortes constitucionales han declarado ECI, sumando en este último un total de tres veces, de las cuales cada lectura del fenómeno ha sido particular (Chaiña, 2024). No obstante, si bien las medidas impuestas por las Cortes han sido drásticas, los efectos a largo plazo resultaron ineficaces al no haber disminuido de manera sustancial el porcentaje de población carcelaria en ninguno de los casos (Ariza y Torres, 2019; Gutiérrez y Rivera, 2021).

En conclusión, existen diferentes aproximaciones para abordar el impacto de la judicialización de la política. La efectividad de las intervenciones judiciales, en ese sentido, depende de las dimensiones, los niveles y los campos en que sean medidas, así como de la coyuntura que enmarca la medición, el ámbito geográfico y el periodo de tiempo. Sobre esto último, resulta relevante señalar que la judicialización de la política exige dar cuenta de los factores institucionales y estructurales que permiten (o no) el cumplimiento de un fallo, resultando una tarea compleja la medición del impacto a corto plazo. Asimismo, pese a tratarse de sentencias estructurales que apuntan al mismo objetivo: solucionar el hacinamiento penitenciario, es necesario tener en cuenta que los efectos no serán iguales en países con características heterogéneas.

#### 1.4. El Tribunal Constitucional Peruano (TC)

En el Perú, el TC se alza como el máximo exégeta de la Constitución a nivel dogmático y orgánico a través de sus sentencias, así como también le corresponde custodiar las libertades constitucionales de los ciudadanos y resolver conflictos competenciales entre los órganos estatales (Roel, 2021; Rojas, 2022). Según diversos autores, es necesario que la labor jurisdiccional e interpretativa del ordenamiento constitucional implique un análisis agudo, prudente y objetivo del contenido mismo (Alva, 2005; Dargent, 2009; Huerta, 2023; Roel, 2021; Rojas, 2022). Esto significa, en pocas palabras, que el TC debe actuar bajo los principios de autonomía e independencia, siendo capaz de decidir según sus propias preferencias

y teniendo la facultad de regular la actividad de los poderes clásicos estatales (Dargent, 2009).

Ahora bien, ¿ha sido el TC un órgano autónomo e independiente en la práctica a lo largo de los últimos años? Históricamente, en el Perú se ha priorizado el crecimiento económico por sobre la consolidación institucional, los actores políticos no promueven un sistema de justicia independiente, permanece la debilidad partidaria y, en los últimos años, el Poder Ejecutivo ha disminuido su influencia frente al Legislativo (Dargent y Rousseau, 2021; Godoy, 2024). Al ser el Congreso de la República el órgano encargado de la selección de los magistrados del TC, la pluralidad partidaria conforma uno de los factores relevantes para lograr su independencia, pues permite la negociación y la selección de candidatos aceptables para todos los partidos políticos (Dargent, 2009). No obstante, la pluralidad no es condición suficiente en tanto no se cuente con un diseño institucional que salvaguarde la autonomía e independencia del TC (Dargent, 2009; De la Cruz, 2021; Huerta, 2023; Landa, 2020; Roel, 2021; Rojas, 2022).

Respecto al diseño institucional, destacan las reglas para el proceso de nombramiento de magistrados. Estas han convertido al TC en un “prisionero de las tensiones políticas parlamentarias” (Landa, 2020, p. 103). El marco regulatorio ha otorgado un poder arbitrario al Congreso de la República en la modalidad de selección de los jueces, desequilibrando las relaciones entre los poderes y politizando el mecanismo de elección (De la Cruz, 2021). Es en 2007, por primera vez, que se cuestiona la escasa transparencia en el nombramiento de los magistrados del TC (Godoy, 2024).

Asimismo, la opción de invitación a postulantes desde el Parlamento ha servido para cuestionar el proceso. Dicha alternativa, pese a ser excepcional, ha sido empleada de manera consecutiva en elecciones anteriores y se percibe como una práctica de repartición entre las agrupaciones políticas (Roel, 2021). Esto, por supuesto, contradice los principios de meritocracia, transparencia y publicidad. Al respecto, se puede señalar la designación del año 2013, en la que la filtración de grabaciones de audio que involucraron a conformantes de la Comisión especial seleccionadora evidenció el reparto de las vacantes del TC (Rojas, 2022). Dado el rechazo ciudadano ante este “cuoteo político”, las resoluciones legislativas que legitimaban los nombramientos fueron anuladas (Godoy, 2024, p. 264).

En el año 2019, el acuerdo al interior del Congreso de la República para obstaculizar la labor del TC mediante su acelerada renovación vuelve a dar cuenta de la debilidad del órgano de justicia ante el Legislativo. En esa línea, la Dra. Marianella Ledesma, entonces magistrada, denuncia de manera pública haber sido presionada con el objetivo de asegurar su voto positivo para Keiko Fujimori en una instancia de hábeas corpus a cambio de permanecer en su puesto al interior de la institución (Rojas, 2022). Esta situación no sólo acentúa el enfrentamiento entre los Poderes, sino que resulta en una crisis institucional sin precedentes luego del año 2000 (Dargent y Rousseau, 2021) que desemboca en la disolución del Congreso de la República, ratificada por el mismo tribunal y apoyada por la población.

Posteriormente, en 2020, se establecen nuevos parámetros para la selección del TC, centrados en la renovación de los magistrados mediante un concurso público sustentado en los principios de transparencia, imparcialidad y meritocracia, y eliminando la alternativa de invitación a los candidatos. Ese mismo año, el nuevo Congreso opta por llevar a cabo otro proceso de elección, programado para finalizar en el último mes de su actividad legislativa, es decir, julio del 2021. En relación con eso, es presentada una demanda ciudadana de amparo, revisada por el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, que exige al Congreso interrumpir la elección de magistrados hasta la emisión de un pronunciamiento sobre la demanda (Huerta, 2023). No obstante, el Legislativo desacata el mandato judicial y procede con la votación para la selección de los nuevos magistrados, proceso en el que no logra la cantidad de votos requeridos (Rojas, 2022). Es de esta manera que los seis magistrados elegidos en el año 2014, mismos que dictan la sentencia analizada en esta investigación, continuaron ejerciendo labores al interior del TC, excediendo el período de tiempo contemplado hasta su renovación en el mes de mayo de 2022.

Cabe destacar que, pese a ser este el primer proceso de recomposición del TC tras la proclamación de la Ley N.º 31031, que tiene por propósito un proceso de selección meritocrático y transparente, el nombramiento de los más recientes magistrados no se ha visto exento de cuestionamientos. El 17 de febrero del 2022 se presenta una solicitud de acceso a la información pública que busca obtener las copias de los reportes emitidos por la Contraloría a la Comisión acerca de las

declaraciones juradas de los postulantes en relación con su gestión financiera, patrimonial y ética, según lo dispuesto en la normativa del concurso (Rojas, 2022).

La Comisión seleccionadora no da respuesta a la solicitud y la disputa es remitida al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, institución que emite una resolución en la cual acepta la apelación y desestima los alegatos del Congreso para contravenir la petición. En ese sentido, exige su acatamiento en un marco temporal de diez días útiles (Rojas, 2022). El Legislativo informa que no ejecutará la resolución, sino que, por el contrario, apelará a la vía judicial. No obstante, el día anterior a la votación, remite lo solicitado, pero con gran parte de la información suprimida (Rojas, 2022). Es en este contexto que se eligen sin previo debate a los actuales magistrados del TC.



Tabla 2

Recomposiciones del Tribunal Constitucional Peruano (TC)

Año	Recomposición	Magistrados	Duración y/o cargo
2002	Primera recomposición parcial del TC en el marco de la transición a la democracia	Javier Alva Orlandini	2002-2007 Presidente 2002-2005
		César Landa Arroyo	2004-2010 Presidente 2006-2008
		Juan Vergara Gotelli	2004-2014 Presidente 2009-2010
		Carlos Mesía Ramírez	2006-2014 Presidente 2011-2012
		Magdiel Gonzáles Ojeda	2002-2007
		Juan Bardelli Lartirigoyen	2002-2007
		Víctor García Toma	2002-2007 Presidente 2005-2006
2007	Segunda recomposición parcial del TC	Ernesto Álvarez Miranda	2007-2014 Presidente 2012
		Óscar Urbiola Hani	2010-2017 Presidente 2013-2015
		Gerardo Eto Cruz	2007-2014
		Ricardo Beaumont Callirgos	2007-2013
		Fernando Calle Hayen	2007-2014
2014	Tercera recomposición parcial del TC	Manuel Miranda Canales	2014-2022 Presidente 2016-2017
		Ernesto Blume Fortini	2014-2022 Presidente 2018-2019
		Marianella Ledesma Narváez	2014-2022 Presidenta 2020-2021
		José Luis Sardón de Taboada	2014-2022
		Eloy Espinosa Saldaña Barrera	2014-2022
		Carlos Ramos Núñez	2014-2021
		Augusto Ferrero Costa	2017-2023

Año	Recomposición	Magistrados	Duración y/o cargo
2022	Cuarta recomposición parcial del TC	Francisco Morales Saravia (presidente actual)	2022-actual Presidente 2022-septiembre 2024
		Gustavo Gutiérrez Ticse	2022-actual
		Helder Domínguez Haro	2022-actual
		Luz Imelda Pacheco Zerga	2022-actual Presidenta actual
		Manuel Monteagudo Valdez	2022-actual
		César Ochoa Cardich	2022-actual
		Pedro Hernández Chávez	2022-actual

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Constitucional Peruano, sección de Exmagistrados

Vemos, entonces, a lo largo de los años y tomando en cuenta las tres últimas recomposiciones del TC (2007, 2014 y 2022), que la labor de este órgano es propensa a verse afectada por las variaciones institucionales y políticas en el país. La arbitrariedad del Congreso en el proceso de selección, así como la oposición a los magistrados no afines a las conformaciones parlamentarias de turno, pueden socavar, hasta la actualidad, el actuar del TC, pues, para lograr una transformación significativa en la sociedad a través de reformas, esta requiere en muchos casos del apoyo de las élites políticas (Rosemberg, 2008). Tomando esto en cuenta, resulta interesante abrir un espacio de investigación que aborde la influencia del TC, en tanto órgano débil, en las reformas penitenciarias, sobre todo, en un contexto de crisis epidemiológica en el que la clase política no encuentra redituable designar recursos a la protección de la población penitenciaria.

En ese sentido, centrar la atención específicamente en la sentencia sobre el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC es relevante por los siguientes motivos. En primer lugar, es cierto que el Tribunal Constitucional declara ECI y establece medidas de superación de las deficiencias con respecto al tratamiento de la población penitenciaria en los años 2010 y 2019, respectivamente. No obstante, ambas sentencias apuntan a la optimización del servicio de salud mental en los establecimientos penitenciarios y no a una reforma estructural del Sistema

Penitenciario per se. Es decir, este fallo innova al tomar como grupo involucrado a todas las personas privadas de libertad y no solamente a aquellas con problemas de salud mental.

En segundo lugar, la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC, además de tomar como grupo involucrado a todas las personas restringidas de libertad con el objetivo de frenar el quebrantamiento de los derechos fundamentales mediante un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es la única de las sentencias en materia penitenciaria que establece una medida sujeta a condición como tipo de remedio. Esta medida señala que, de no superar el estado de cosas inconstitucional en cinco años (2025), se procederá al cierre temporal de los establecimientos penitenciarios que cuenten con los más altos niveles de hacinamiento a la fecha (Defensoría del Pueblo, 2023). Resulta, entonces, que se trata de una Corte con debilidades institucionales que busca llevar a cabo mecanismos de seguimiento moderados y fuertes.

#### 1.5. El impacto del Tribunal Constitucional Peruano: El caso de la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC

La sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC es el ejemplo más reciente de intervención en materia de política penitenciaria por parte del Tribunal Constitucional. Este fallo resuelve en el año 2020 la demanda de hábeas corpus interpuesta por un recluso del recinto penitenciario de Pocollay, Tacna, en el 2014. El interno, cuyas iniciales son C.C.B, denuncia no haber recibido tratamiento médico y cuestiona los reportes elaborados por la operadora social que lo asiste. Por su parte, el director de dicho establecimiento ratifica la situación de hacinamiento en el penal (Defensoría del Pueblo, 2023).

Considerando dichos testimonios e información brindada por la Defensoría del Pueblo y el INPE, el TC advierte que el Estado no ha tomado medidas concretas con el propósito de disminuir la sobrepoblación carcelaria y mejorar la infraestructura, situación que menoscaba el ejercicio de los derechos fundamentales no restringidos. Este escenario demuestra que no se ha cumplido con los mandatos constitucionales y pactos asumidos a nivel internacional en materia penitenciaria, vulnerando el derecho fundamental a la vida digna al ser blanco de tratos que carecen de razonabilidad (TC, 2020).

En torno a ello, el TC indica que se precisa de la intención de los actores gubernamentales implicados en el diseño e implementación de políticas penitenciarias para asegurar las condiciones de vida digna de la población privada de libertad (TC, 2020). No obstante, a la fecha de la sentencia, no ha sido posible demostrar que dicha voluntad se encuentre plasmada en resultados alcanzados. La Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, único instrumento de gestión pública hasta el momento del fallo, no ha contado con la difusión y recursos necesarios para su cumplimiento (TC, 2020). Por tanto, considera necesario recurrir a la figura de ECI para “evitar mayores vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, más aún en contextos acuciantes como las emergencias sanitarias, como es el caso del COVID-19” (TC, 2020, p. 34). Es en esa línea, entonces, que se disponen cinco medidas entre débiles, moderadas y fuertes.



Tabla 3

Medidas dispuestas en la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC

Medida	Tipo de remedio	Destinatario	Plazo
Exhortar al MINJUSDH la creación de un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025 en un plazo no mayor a 3 meses, desde la fecha de publicación de la presente sentencia, e incluir, de manera prioritaria, las medidas referidas en la presente sentencia.	Moderado	MINJUSDH	3 meses
Exhortar al MINJUSDH la evaluación, en un plazo no mayor a 3 meses desde la fecha de publicación de la presente sentencia, ampliar, modificar o replantear sustancialmente las medidas necesarias e indispensables para superar progresivamente dicho ECI, así como evaluar la reestructuración integral del INPE, a fin de redimensionar el tratamiento penitenciario con fines de reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado en la sociedad.	Moderado	MINJUSDH	3 meses
Declarar que si, en el plazo de 5 años, que vencerá en el año 2025, no se han adoptado las medidas suficientes para superar dicho ECI, los establecimientos penitenciarios deberán ser cerrados temporalmente por la respectiva autoridad administrativa, según se trate del nivel de hacinamiento, y hasta que se garanticen las condiciones indispensables de reclusión, asumiendo la responsabilidad de la omisión o deficiencia las respectivas instituciones públicas.	Fuerte	Autoridad administrativa	5 años
Exhortar al MEF a adoptar las medidas necesarias para asegurar los recursos económicos que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.	Débil	Ministerio de Economía y Finanzas	No aplica
Exhortar al Poder Judicial a lograr un equilibrio entre los principios y derechos que se encuentran involucrados al dictar las prisiones preventivas.	Débil	Poder Judicial	No aplica

Fuente: Defensoría del Pueblo (2023)

Si bien el cierre de los establecimientos penitenciarios constituye una medida fuerte, el TC aclara que resulta proporcional a la gravedad de la realidad afrontada por las personas privadas de libertad (TC, 2020). Asimismo, indica que en un contexto en el que las autoridades administrativas han actuado de forma deficiente, le corresponde a la Corte, en tanto máxima intérprete y órgano de control de las garantías constitucionales, adoptar medidas que apunten a restablecer la capacidad operativa de dichas autoridades. Es en esa línea que el TC ha asumido la tarea de

llevar a cabo audiencias públicas cada seis meses para supervisar el acatamiento de lo dispuesto en el fallo.

#### 1.6. Política Nacional Penitenciaria al 2030

La Política Nacional Penitenciaria constituye la herramienta de gestión que organiza la actuación de las entidades gubernamentales en el sistema penitenciario. Su objetivo es brindar un tratamiento integral a la población privada de libertad y promover eficazmente la reinserción social (MINJUSDH, 2016). De manera oficial, la Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020 han sido los primeros instrumentos en materia de política penitenciaria aprobados mediante el Decreto Supremo N.º 005-2016-JUS. Si bien esto ha significado un avance relevante en la gestión penitenciaria, la temporalidad de dicha política no ha demostrado ser suficiente para mitigar las diversas problemáticas en los establecimientos carcelarios (MINJUSDH, 2020).

Por tanto, el 25 de septiembre de 2020, a través del Decreto Supremo N.º 011-2020-JUS, se aprobó la Política Nacional Penitenciaria al 2030 (Seminario y Avellaneda, 2024). Esta actualización estuvo a cargo del Grupo de Trabajo Multisectorial designado mediante la Resolución Ministerial N.º 0452-2019-JUS, cuya Secretaría Técnica es ejercida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), e integrado por un representante de dicho ministerio, así como de los ministerios de Educación; Trabajo y Empleo; Salud; Mujer y Poblaciones Vulnerables; Relaciones Exteriores; Desarrollo e Inclusión Social; INPE; la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA; y, en calidad de invitados, un representante del Poder Judicial y otro del Ministerio Público (El Peruano, 2019).

En esta actualización se enuncian las inadecuadas condiciones de vida digna como el problema público y se postula la resolución de estas mismas en un lapso de diez años (MINJUSDH, 2020). En esa línea, la situación futura esperada es la de un estado de respeto pleno de las garantías no restringidas de la población privada de libertad, así como de oportunidades efectivas de reinserción social (MINJUSDH, 2020). Considerando esto, la política ha planteado seis objetivos prioritarios en consonancia con trece logros esperados:

Tabla 4

Objetivos prioritarios y logros esperados de la Política Nacional Penitenciaria al 2030

Objetivos prioritarios de la Política Nacional Penitenciaria al 2030	Logros esperados de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 al término de la implementación
Reducir significativamente el hacinamiento en el sistema penitenciario	Se habrá alcanzado los 5,4 metros cuadrados por persona en celdas individuales, y 3,4 metros cuadrados en celdas colectivas.
	Se habrá alcanzado que no más del 20% de las personas privadas de libertad se encuentren sin sentencia.
Mejorar las condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad	Se habrá alcanzado que el 80% de las personas privadas de libertad viven en adecuadas condiciones de infraestructura y servicios.
	Se habrá alcanzado que el 90% de las personas privadas de libertad cuenten con servicios básicos cubiertos.
Asegurar condiciones de seguridad y convivencia de la población penitenciaria	Se tendrá que el 80% de las personas privadas de libertad se encuentran en establecimientos con sistema de seguridad de calidad.
	Se tendrá que el 90% de las personas privadas de libertad se encuentran en establecimientos penitenciarios que cumplen con los criterios de separación de la población penitenciaria.
Fortalecer habilidades para la reinserción de las personas privadas de su libertad que cumplen penas en los medios cerrado y libre	Se espera que el 20% de la población que demanda atención especializada sea cubierta.
	Se espera que un 80% de las personas que reciben intervención especializada reduzcan sus niveles de riesgo para la reincidencia.
	Se espera que las medidas en medio libre se cumplan en un 90%.
Fortalecer la gestión del conocimiento, la interoperabilidad y la transparencia del sistema penitenciario	Se espera que el 100% de los sistemas penitenciarios funcionen de manera interoperable con el Sistema de Administración de Justicia.
	Se espera un aumento de 100% sobre el valor establecido por la línea de base.
Mejorar capacidades para la reinserción en personas que han cumplido sus penas	Se espera que un 50% de los egresados reciban apoyo postpenitenciario.
	Se espera que un 40% de los egresados se reinseren laboralmente.

Fuente: Texto citado de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 (MINJUSDH, 2020)

Para alcanzar dichas metas, las alternativas propuestas se han seleccionado a través de “los criterios de evaluación: Viabilidad Política, Viabilidad Social, Viabilidad Administrativa y Efectividad” (MINJUSDH, 2020, p. 105). Entre estas, se destacan las

vinculadas a los aspectos medulares considerados por el TC en la sentencia del Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, misma que forma parte de la base legal de la política: la implementación de mecanismos alternativos a la privación de la libertad; la ampliación de los establecimientos penitenciarios existentes; la construcción de megapenales; optimización de la infraestructura y equipamiento; mejora de los servicios básicos; el fortalecimiento de la capacidad institucional del sistema penitenciario y de las condiciones de trabajo para los servidores públicos; y el desarrollo de programas de actualización y especialización para los agentes penitenciarios (MINJUSDH, 2020). Asimismo, se han calculado los costos de la política para los actores participantes, siendo el INPE uno de los más relevantes, pues se plantea incrementar el gasto promedio de S/9,388 por persona recluida a S/20,000 (MINJUSDH, 2020).

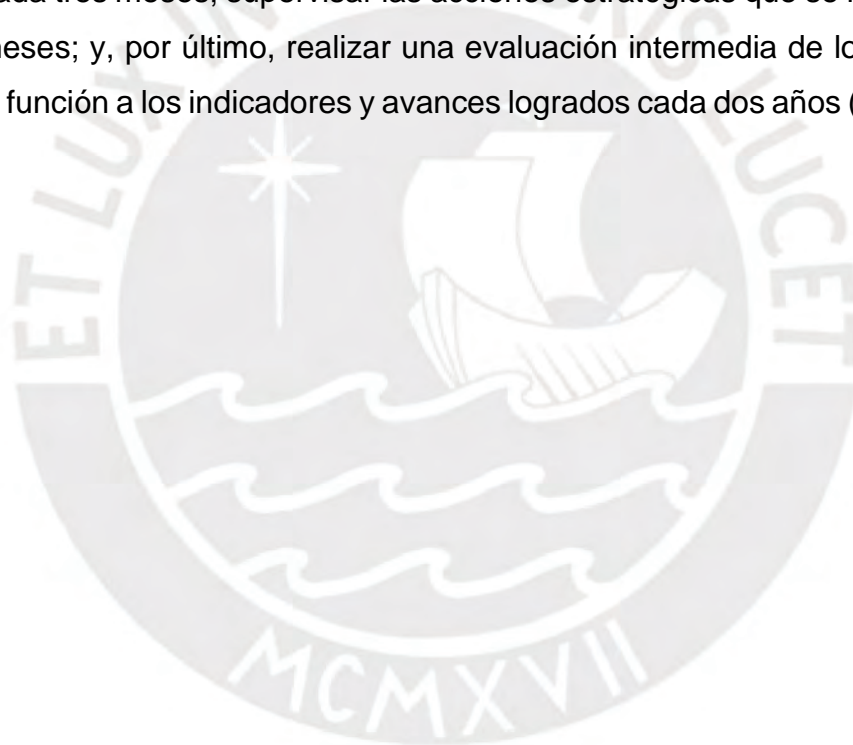
En esa línea, la Política Nacional Penitenciaria al 2030 también contiene un Plan de Acción que concentra cuatro programas de rehabilitación carcelaria: DEVIDA, Agresores Sexuales - TAS, Creando Rutas de Esperanza y Oportunidades - CREO, y Programa CHASCA (MINJUSDH, 2020). Al respecto, la investigación de Llajaruna (2020) presenta una mirada crítica al señalar que ninguno de estos programas aborda el ámbito afectivo en el núcleo familiar, fundamental para la resocialización de la persona privada de libertad.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, las exigencias del TC al respecto de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC han sido consideradas durante el proceso de formulación de la Política Nacional Penitenciaria que, al momento del fallo, ya venía en desarrollo desde diciembre del año 2019 (MINJUSDH, 2020). Es relevante mencionar que la declaración de ECI por parte del TC data del 26 de mayo del 2020, día previo a la quinta sesión del Grupo de Trabajo Multisectorial en la que se consensuaron los objetivos y lineamientos del instrumento. Asimismo, la publicación del texto de la ponencia y de los votos de los magistrados data del 04 de junio de 2020, cuatro días antes de la sexta sesión del Grupo de Trabajo en la cual se presentan los ajustes de los objetivos y lineamientos (MINJUSDH, 2020).

Sumada a la evaluación paulatina a través de la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias, el TC exhortó el establecimiento de mecanismos para el control de las medidas vinculadas a disminuir el hacinamiento penitenciario (TC, 2020). En relación a lo segundo, para evaluar los logros de la Política Nacional

Penitenciaria al 2030, se ha designado a la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (OGPM) del MINJUSDH como la responsable de generar los reportes de cumplimiento remitidos al CEPLAN hasta el 30 de noviembre como parte de una evaluación de implementación semestral. Asimismo, debe remitir un informe anual de la implementación y evaluación de resultados el 30 de abril de cada año durante el periodo de vigencia de la Política (MINJUSDH, 2020). Además, la Política Nacional Penitenciaria al 2030 considera que instituciones como el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Congreso de la República y la academia pueden participar también en el seguimiento de la misma.

Finalmente, el Grupo de Trabajo propone que se realicen pedidos de información acerca de los avances vinculados a los objetivos primordiales y los servicios brindados cada tres meses; supervisar las acciones estratégicas que se llevan a cabo cada seis meses; y, por último, realizar una evaluación intermedia de los resultados provistos en función a los indicadores y avances logrados cada dos años (MINJUSDH, 2020).



## 2. Marco teórico

Para el estudio, se ha llevado a cabo la revisión de investigaciones y teorías previas con la finalidad de presentar un marco teórico que permita comprender el caso abordado. Se han considerado fundamentales los siguientes conceptos: el diseño institucional; la independencia judicial; la formulación e implementación de políticas públicas; los grados de remedio de una sentencia; los tipos de seguimiento dictaminados; y el impacto de la intervención de las cortes en la solución de problemas públicos.

### 2.1. Diseño institucional

Por diseño institucional comprendemos la actividad enfocada en crear o modificar las instituciones, entendidas como conjuntos de leyes, normas y reglas que regulan el comportamiento de las personas dentro de un contexto colectivo (López-Jiménez, 2023). En ese sentido, desde teorías como el individualismo metodológico, el diseño es una pieza fundamental para frenar el favorecimiento de intereses propios. Además, de acuerdo a Buchanan y Brennan (1987), son las reglas las que anteceden y definen la justicia, proporcionando información para predecir las acciones de los individuos. Esto asegura el “equilibrio inducido por la estructura” señalado por Goddin (2003), cuyo propósito es preservar la imparcialidad y la razonabilidad durante el proceso de toma de decisiones bajo los contextos cambiantes de la coyuntura política mediante dispositivos institucionales como el parlamentarismo bicameral y el control judicial.

Al respecto de este último ámbito, se considera que el diseño institucional puede contribuir al fortalecimiento o la disminución de la independencia de las Cortes (Borges, Castagnola y Pérez-Liñán, 2012; Rubiano, 2009). Esto a través de la creación o modificación de las garantías constitucionales que permitan (o no) evitar la presión de actores políticos y grupos de interés, tales como las normas constitucionales para la elección de nuevos magistrados y el número de votos requerido para determinar la inconstitucionalidad de una ley. Sobre el proceso de nombramiento de jueces, Dargent (2009) destaca que la pluralidad de grupos políticos es un componente relevante para lograr la transparencia e imparcialidad de la elección a través de la negociación. Al respecto de la cantidad de votos, el autor señala, en el caso peruano, la modificación del requisito de seis votos de siete a cinco

votos como un número más razonable para determinar la nulidad de las leyes por contravenir el orden constitucional.

## 2.2. Fortaleza y debilidad institucional

Para abordar los conceptos relacionados de fortaleza y debilidad institucional, resulta relevante comprender que el diseño institucional no es suficiente para asegurar el cumplimiento de las reglas establecidas de manera formal (Levitsky y Murillo, 2010). Los debates actuales sobre el diseño institucional dan cuenta de que dichas reglas elaboradas en papel, más bien, reflejan expectativas acerca del comportamiento de los individuos (Carey, 2000). Sin embargo, estas personas se encuentran insertas en dinámicas de poder e intereses que pueden dar resultados en la práctica diferentes a los planteados en el diseño (Martínez y Gosálbez, 2023). Esto se refleja en que las reglas formales han sido impugnadas, violadas o cambiadas de manera rutinaria y considerable, sobre todo, en países de América Latina, en los cuales las instituciones formales efectivas se han convertido en una excepción (Levitsky y Murillo, 2010).

Comprendamos la fortaleza institucional como un indicador conceptualizado a través de dos dimensiones: imposición y estabilidad (Levitsky y Murillo, 2010). Por un lado, la imposición se refiere al grado en el que las disposiciones reglamentarias se cumplen en la práctica. Por otro lado, la estabilidad implica la perdurabilidad de dichas disposiciones. En este punto, es necesario distinguir entre los cambios institucionales comunes y la inestabilidad institucional, generada por alteraciones exógenas. Levitsky y Murillo (2010) clasifican las instituciones de la siguiente manera: instituciones formales fuertes, las cuales cuentan con altos niveles de imposición y estabilidad; institucionales formales inestables, las cuales son efectivamente impuestas, pero cuentan con un bajo nivel de estabilidad; instituciones formales estables, pero débilmente impuestas; y, por último, instituciones formales débiles en ambos niveles.

Sobre las instituciones formales estables débilmente impuestas, Levitsky y Murillo (2010) señalan que “las reglas permanecen en los libros por largos períodos de tiempo, pero son rutinariamente ignoradas” (2010, p. 35). Cuando las leyes no son acatadas o cuando los fines establecidos en dichas reglas formales se incumplen, se habla de debilidad institucional (Martínez y Gosálbez, 2023). Según Martín y Gosálbez (2023), el incumplimiento refiere al proceso en que las leyes promulgadas son

ignoradas por los actores políticos, cuya voluntad se direcciona a que las reglas no se apliquen de manera efectiva, lo cual genera formulaciones sólo ceremonialistas.

La Ley N.º 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, fue promulgada en el año 2004 y modificada solo dos veces respecto al procedimiento de selección de los magistrados, haciendo de esta una normativa estable que apunta a los principios de meritocracia, transparencia y publicidad. En la práctica, dicho proceso implementado por el Congreso de la República ha sido ampliamente cuestionado por incumplir los principios establecidos en más de una recomposición del TC (Roel, 2021; Rojas, 2022; Godoy, 2024), siendo la más reciente criticada por efectuarse sin debate previo.

### 2.3. Independencia judicial

En términos normativos, la independencia judicial es definida como un instrumento cuyo objetivo inmediato es garantizar la aplicación de las leyes de forma imparcial en los casos concretos (Burgos, 2003). De manera acotada, es una condición indefectible insertada en un sistema de pesos y contrapesos que permite a las cortes de justicia cumplir con las funciones de la defensa de las normas constitucionales y los derechos fundamentales, y de control político. Esto sin la injerencia o presión no legítima de los otros poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, y de grupos de interés o actores estratégicos de la sociedad (Rubiano, 2009). En esa línea, la independencia judicial es también el producto de un proceso en el que influyen factores formales como el diseño institucional, y elementos discrecionales como la incidencia de los actores políticos y la perspectiva de los operadores de justicia con respecto a su labor (Burgos, 2003). Estos aspectos resultan relevantes, pues la independencia judicial se configura, por un lado, como un asunto de arquitectura institucional y, por otro, con un principio de decisión (Linares, 2003).

Al respecto del diseño institucional, Rubiano (2009) señala la relevancia de este para garantizar la independencia judicial basándose en el proceso de nombramiento de magistrados. No obstante, debe quedar claro que, si bien la normativa institucional y las leyes posibilitan el surgimiento o fortalecimiento de la independencia, el diseño no es un factor determinante para su verdadera existencia. Incluso si la base institucional busca garantizar la independencia de los operadores de justicia, es

posible que en la práctica los actores políticos pertenecientes a los poderes del Estado busquen intervenir en las decisiones judiciales o en la propia configuración de las cortes (Burgos, 2003; Fiss, 1993).

Siguiendo esa línea, un elemento central para comprender la independencia judicial es la concepción de los jueces al respecto de su labor, pues dicho entendimiento está condicionado por las dinámicas internas. A través de este, los jueces valoran su papel como agentes de cambio social, protegen su margen de acción y argumentan, en algunos casos, la ampliación de sus competencias al intervenir en situaciones vinculadas a la vulneración de las libertades fundamentales que requieren de políticas públicas (Burgos, 2003). Este punto resulta fundamental, pues indica que la independencia judicial, que abarca el diseño institucional y la voluntad de los actores, es un factor relevante para comprender el impacto de las cortes de justicia en la implementación de las sentencias.

#### 2.4. Formulación e implementación de políticas públicas

El ciclo de políticas públicas es un instrumento teórico que hace posible desglosar e investigar las etapas de la política pública en vinculación con los actores que intervienen y las dinámicas particulares de cooperación, negociación o conflicto en las que estos se desenvuelven para alcanzar sus objetivos (Otero, 2022). Subirats et al. (2008) explican que este “ciclo” de políticas públicas comienza con el surgimiento de un problema público y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos. En esa línea, el autor distingue cinco fases en la secuencia de la política pública: la emergencia del problema público; la incorporación en la agenda; la formulación y decisión sobre el instrumento de política; la implementación; y la evaluación de la misma.

Para el presente estudio, se tomarán en cuenta las fases de formulación e implementación de la política pública. La fase de formulación implica, en primera instancia, la definición de un modelo causal por parte de los actores involucrados. A continuación, se formula un programa de acción político-administrativo que abarca la selección de objetivos, instrumentos y procedimientos necesarios para la solución del problema de interés público en cuestión (Subirats et al., 2008). La etapa de formulación no está exenta de las dinámicas de negociación y conflicto, pues los actores políticos buscan influir tanto en la definición del modelo causal como en la

elección de los instrumentos de gestión (Subirats et al., 2008).

Por otra parte, la fase de implementación se refiere al proceso que transcurre entre la declaración formal de la política y los resultados obtenidos (Revuelta, 2007). En este, la política pública se adapta a las situaciones y coyunturas concretas que se presentan en la sociedad (Subirats et al., 2008). Ahora bien, tanto Subirats et al. (2008) como Revuelta (2007) señalan que la implementación es la etapa de mayor complejidad dentro del ciclo de políticas públicas, pues se ve influenciada por diversas variables independientes que contribuyen, modifican u obstruyen el cumplimiento de los objetivos iniciales.

## 2.5. Grados de los remedios de una sentencia

Para comprender las medidas dispuestas en la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC por parte del TC, es necesario abordar los grados de remedios en cuanto a las órdenes impartidas por las Cortes. Tushnet (2009) distingue entre remedios fuertes, remedios moderados y remedios débiles. Los remedios fuertes refieren a directrices estrictas y orientadas al logro de resultados. Los remedios moderados, de la misma forma, señalan procedimientos, criterios y plazos determinados de tiempo para evaluar los progresos. No obstante, confían al gobierno la toma de decisiones sobre los medios y las políticas. Por último, los remedios débiles, por el contrario de los anteriores, tienden a dejar la implementación de las políticas totalmente a discrecionalidad de las instituciones públicas (Rodríguez-Franco y Rodríguez-Garavito, 2022).

## 2.6. Tipos de seguimiento de una sentencia

Sobre la evaluación de los progresos, Rodríguez-Franco y Rodríguez-Garavito (2015) diferencian entre tres tipos de seguimiento: fuerte, moderado y débil. De manera ejemplificada, señalan que el seguimiento fuerte puede manifestarse a través de la designación de comisionados encargados de la supervisión minuciosa de la implementación de los fallos estructurales y de la comunicación de los avances al tribunal de justicia, así como a través de la creación de una sala especial de seguimiento por parte de la Corte. El seguimiento moderado, por su parte, se evidencia a través de las solicitudes de informes de cumplimiento de la sentencia por

parte del tribunal (2015). Por último, el seguimiento débil es manifestado cuando el tribunal opta por no mantener el dominio judicial sobre el caso.

Dicha clasificación resulta relevante para el análisis del impacto de la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC, pues esta contempla que sea la Comisión de Seguimiento y, posteriormente, el Sistema de Supervisión del TC, los encargados de monitorear el acatamiento de las disposiciones a partir de la recepción de informes y organización de audiencias públicas cada seis meses (Defensoría del Pueblo, 2023).

## 2.7. El impacto de las cortes de justicia

Como se ha indicado antes, factores como el diseño institucional y la voluntad de los actores, sumado al grado de la sentencia y los mecanismos de seguimiento, causan un impacto en la solución del problema público. Botero y Brinks (2023) definen el impacto como los cambios discursivos, ideológicos, organizativos y materiales atribuibles al fallo judicial. Sobre esto, los autores aclaran que las sentencias no logran cambios en la solución del problema público por sí solas, sino que requieren del trabajo de actores claves para su cumplimiento. Esto significa que la respuesta de los actores a través del diseño y la implementación de políticas públicas apoyadas en los aportes y señalamientos de la Corte es la que, finalmente, produce el cambio en tres campos: social, político y jurídico, y en los cuatro niveles ya señalados: ideacional, discursivo, organizacional y material.

En el campo social, a nivel ideacional, Botero y Brinks (2023) señalan a la reimaginación de los derechos y las obligaciones. Por ejemplo, la aceptación de un servicio público como un derecho en la sociedad. A nivel discursivo, indican las articulaciones de demandas sociales en términos de derechos. A nivel organizacional, la conformación de nuevas coaliciones, colectivos y organizaciones en la sociedad para exigir el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales. A nivel material, los autores señalan los cambios en el comportamiento social que pueden evidenciarse en una nueva oferta de mercado. Por ejemplo, la provisión del servicio de aborto como consecuencia de la legalización del mismo.

En el campo político, a nivel ideacional, el cambio en las ideas o conceptos que moldean las estrategias políticas. Por ejemplo, la discusión sobre la factibilidad y viabilidad de un servicio público pensado por el Estado o por los actores políticos. A

nivel discursivo, Botero y Brinks (2023) indican cambios en el lenguaje político a través de la “legalización” y la apertura de propuestas vinculadas al cumplimiento de derechos en los debates legislativos. A nivel organizacional, se señala la conformación de coaliciones, alianzas políticas, nuevas burocracias y partidos políticos. A nivel material, los autores destacan los cambios a través de recursos estatales y programas para el cumplimiento de las libertades constitucionales.

Finalmente, en el campo legal y a nivel ideacional, Botero y Brinks (2023) señalan las nuevas interpretaciones sobre los tribunales, las constituciones y el papel de los derechos fundamentales. A nivel discursivo, destacan la inclusión de las cuestiones políticas en la arena jurídica. A nivel organizacional, señalan la conformación de Comités y la ejecución de audiencias de seguimiento para supervisar los avances al respecto de los fallos, pedidos de información y elaboración de informes. A nivel material, Botero y Brinks (2023) indican los cambios e innovaciones en la jurisprudencia, es decir, en las leyes y en las constituciones.

El planteamiento de ambos autores permite llevar a cabo una revisión a profundidad de los efectos generados por la intervención de los tribunales de justicia, yendo más allá de la evaluación del impacto como meramente positivo o negativo. Tratándose de este caso, la propuesta teórica sirve para examinar detenidamente los efectos del ECI en la toma de decisiones de actores relevantes para la formulación e implementación de la Política, no reduciendo el estudio sólo a la revisión de la variación de los porcentajes de hacinamiento desde el pronunciamiento de la sentencia para brindar una respuesta.

### 3. Hipótesis

La investigación tiene como objetivo principal analizar el impacto de los mecanismos de seguimiento dispuestos en la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC en la Política Nacional Penitenciaria al 2030 entre los años 2020 y 2024. El análisis desarrollado se estructura a partir de dos procesos: la formulación e implementación de la Política, y dos momentos clave: las Elecciones Generales del año 2021 y la recomposición del Pleno en el año 2022. Teniendo en cuenta ese marco, se planea responder a las siguientes cuestiones: ¿Cuál es el impacto de los mecanismos de seguimiento de la sentencia en la formulación e implementación de la Política? ¿Qué factores institucionales permiten sus efectos?

La formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 transcurre a la par de dos momentos clave: las Elecciones Generales del año 2021 y la recomposición del Pleno en el año 2022. Entre los años 2020 y 2022, la penúltima configuración del Tribunal Constitucional (renovada en el año 2014) implementa mecanismos de seguimiento moderados y fuertes a través de la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias (denominada Comisión de Supervisión a partir de junio de 2020). Esta, integrada por un magistrado coordinador y siete asesores jurisdiccionales, vigila el cumplimiento de la sentencia. El actuar de la Comisión se evidencia en pedidos de información plasmados en cuatro informes dirigidos al Tribunal Constitucional y una audiencia pública virtual en la que participaron autoridades del MINJUSDH y Consejo Nacional Penitenciario. Entre los años 2020 y 2024, la última configuración del TC (renovada en el año 2022) deja sin efecto dicha Comisión mediante la resolución administrativa N.º 179-2022-P/TC. En consecuencia, se omiten los mecanismos de seguimiento de manera formal.

El impacto debe comprenderse como un proceso relacional entre actores políticos y técnicos que actúan en función de la sentencia y producen cambios en materia penitenciaria, y no ser medido sólo a partir de las transformaciones producidas por la Corte en sí misma. En ese sentido, los cambios derivados de la sentencia en relación a la Política Nacional Penitenciaria al 2030 son discursivos, organizacionales y materiales en el campo político; y organizacionales y materiales en el campo legal. Estos son explicados, por un lado, a partir de los cambios de gestión gubernamental y la voluntad de los actores políticos para llevar a cabo estrategias en la lógica (o no) de la sentencia estructural.

Por otro lado, a raíz de la debilidad del diseño institucional del TC, que permite el nombramiento de nuevos magistrados, desde el Congreso de la República, con limitada independencia judicial no sólo para llevar a cabo el control político a instancias del Estado, sino también para desempeñar el rol transformador que implica una sentencia estructural (ECI). De igual manera, a partir de la debilidad del diseño institucional de los mecanismos de seguimiento per se, que constituyeron una herramienta no planificada desde la cobertura legal. En ese sentido, no se logra garantizar su continuidad tras los cambios en la composición del Pleno.



#### 4. Metodología

Al ser un sólo caso de estudio elegido de manera intencional, la metodología empleada es cualitativa. Mahoney y Goertz (2006) señalan que una de las características de esta clase de investigación es el reducido número de casos seleccionados de manera no aleatoria. Asimismo, las investigaciones cualitativas exploratorias no solamente toman en cuenta consideraciones objetivas, sino subjetivas, pues comprenden el fenómeno de estudio a través de las interpretaciones y las ideas de los actores participantes en relación a su contexto (Salcedo, 2023; Martín et al., 2023). Esta metodología resulta útil, pues, además de lo expuesto, se caracteriza por su flexibilidad al permitir distintas técnicas de levantamiento de información y la emergencia de hallazgos inesperados (Gardó et al., 2018).

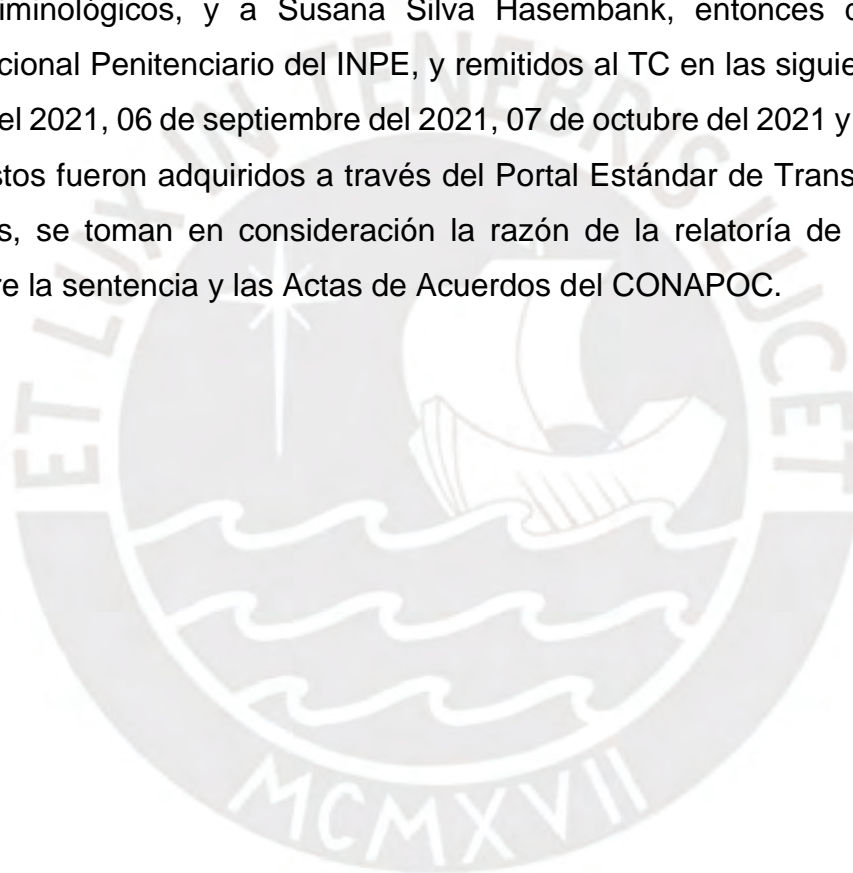
Para el análisis del caso de estudio, se tiene en cuenta la importancia de la triangulación de la información. La lógica de la triangulación proviene, por un lado, del enriquecimiento que recibe una investigación al aplicar diferentes técnicas de recojo y análisis del contenido, cuya principal contribución es al aumento de la validez interna (Ruiz, 2003). Por otro lado, cuando las afirmaciones del investigador son contrastadas con otra serie de casos similares y corroboradas, se incrementa la confiabilidad o la validez externa de la interpretación. En el caso de esta investigación, las técnicas de recojo de información a llevarse a cabo son las entrevistas semiestructuradas y el análisis de contenido.

La pertinencia de las entrevistas semiestructuradas radica en que esta herramienta permite a los entrevistados proporcionar datos no contemplados en las preguntas, pero que resultan relevantes y aportan un valor adicional a la información recibida (Torrecilla, 2006). Para ello, se elabora una guía de entrevista que contiene los temas a tratar. Esta herramienta no limita los tópicos espontáneos (ligados al estudio) que puedan surgir durante la conversación, sino que aborda las respuestas del entrevistado desde la flexibilidad.

Para la realización de las entrevistas correspondientes a la presente investigación, se ha empleado la estrategia de muestreo intencional de criterio de elección, pues los doce actores entrevistados han sido elegidos en base a su participación en los mecanismos de seguimiento emitidos por el TC, así como por su intervención en la formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030. Es decir, funcionarios del MINJUSDH, INPE y el TC entre los años 2020 y

2024. Particularmente, para los actores involucrados en la formulación de la Política, se ha empleado el muestreo por “bola de nieve”, el cual sugiere contactar al resto de participantes a través de los primeros entrevistados. Asimismo, a solicitud de algunos participantes, se mantiene en reserva las identidades y no se atribuye la información proporcionada a actores particulares.

Por otro lado, el análisis de contenido toma en cuenta los informes de seguimiento de la sentencia, tres presentados por el Procurador Público del MINJUSDH y uno elaborado por el INPE. Estos informes son dirigidos a la Dra. Marianella Lenkiza Valcárcel, entonces Directora General de la Dirección General de Asuntos Criminológicos, y a Susana Silva Hasembank, entonces directora del Consejo Nacional Penitenciario del INPE, y remitidos al TC en las siguientes fechas: 20 de julio del 2021, 06 de septiembre del 2021, 07 de octubre del 2021 y 30 de marzo de 2022. Estos fueron adquiridos a través del Portal Estándar de Transparencia del TC. Además, se toman en consideración la razón de la relatoría de la audiencia pública sobre la sentencia y las Actas de Acuerdos del CONAPOC.



## 5. Análisis del recojo de información

En esta sección son presentados los principales hallazgos procedentes del análisis de las entrevistas semiestructuradas y documentos institucionales disponibles. El objetivo es comprender el impacto de los mecanismos de seguimiento dispuestos en la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC en la formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, procesos atravesados por episodios relevantes: Por un lado, las Elecciones Generales del año 2021, que traen consigo cambios en la gestión gubernamental. Por otro lado, la recomposición total del Pleno en el año 2022, que conlleva a alteraciones en los mecanismos formales de seguimiento.

Los resultados se organizan en dos subsecciones: En primer lugar, el impacto de los mecanismos de seguimiento en el campo político. En segundo lugar, el impacto de los mecanismos de seguimiento en el campo legal. En cada subsección, se exploran de manera detallada los niveles ideacional, discursivo, organizacional y material, según corresponda.

### 5.1. Impacto en el campo político

El campo político propuesto por Botero y Brinks (2023) aborda las ideas sobre la viabilidad electoral de determinadas medidas; la adopción de discursos y debates en torno a un problema público identificado en el fallo y las posibles soluciones; la creación de coaliciones, alianzas, partidos políticos y burocracias como efecto de una sentencia; el diseño de nuevos programas estatales y la designación de recursos públicos para la implementación de los mismos. En ese sentido, este campo requiere de la voluntad política e interacción constante de los actores que integran el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República para producir los cambios derivados de una sentencia estructural.

#### 5.1.1. Cambios ideacionales y discursivos en el campo político

Es sabido que las Cortes de justicia ocasionan transformaciones jurídicas sobre un determinado tema a través de los fallos estructurales. Sin embargo, es posible que estos cambios no permanezcan sólo en el plano procesal, sino que presenten efectos ideacionales y discursivos. Dicho de otro modo, el pronunciamiento de un tribunal

puede ocasionar cambios que los actores políticos consideran factibles y legítimos dentro del accionar del Estado. Por consiguiente, en la manera en que interpretan, enuncian y justifican el problema público aludido en el fallo. En el caso específico de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, esta permite la exposición de las escasas condiciones de vida digna en los establecimientos carcelarios y expone la crisis estructural del sistema penitenciario. A su vez, pretende colocar en la agenda pública la urgencia de establecer estrategias para reducir el porcentaje de hacinamiento a escala nacional a través de mecanismos de seguimiento y una medida sujeta a condición.

Los cambios ideacionales y discursivos en el campo político ocasionados por los mecanismos de seguimiento de la sentencia no son homogéneos, pues se advierten diferencias entre la actitud de los funcionarios del Estado encargados directamente del diseño y la implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, y la de los actores legislativos. No obstante, ninguno de los cambios ha sido significativo. Surgen discusiones políticas en torno al cumplimiento de la sentencia y la crisis del sistema penitenciario en el Perú en medio de dos momentos relevantes: La crisis sanitaria por COVID-19 y los cambios de gestión producidos por las Elecciones Generales del año 2021. Se debate la delegatura de facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia penitenciaria; y la privatización, construcción y reapertura de penales como alternativa para mitigar el hacinamiento carcelario.

Entre los años 2020 y 2021, las autoridades del MINJUSDH, tales como el entonces ministro y la Presidenta del Consejo Nacional Penitenciario, demostraron compromiso con respecto a la ejecución de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC. Estos actores no sólo participaron en el cumplimiento relevante de los mecanismos de seguimiento al proveer informes detallados sobre las acciones de ambas entidades en el marco de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, sino que evidenciaron un cambio en su voluntad de asegurar la solución del problema público en concordancia con el lenguaje adoptado por el Pleno. En palabras de un entrevistado, “La jefa del INPE pensaba que estábamos haciéndole una evaluación, [...] estaba un poco a la defensiva. Teníamos a un ministro muy, muy suelto de huesos, pero lo cierto es que ambos cumplieron con sus deberes con las limitaciones que existen” (Entrevista a magistrado del TC 2014-2022, 2025).

Se evidencia, entonces, un cambio en las ideas de resistencia y no priorización del problema público en los funcionarios. La sentencia, a través de los mecanismos de seguimiento, como es el caso de la audiencia pública llevada a cabo el 05 de mayo de 2021 de manera virtual, cataliza el viraje ideacional de ambos actores sobre dos puntos: Primero, la intervención del TC ya no como una acción evaluadora de funciones, sino como una contribución al cumplimiento de la Política. Segundo, la ponderación de mejorar las condiciones de vida digna al interior de los penales, sobre todo, en un periodo de emergencia sanitaria.

Tras las Elecciones Generales de 2021, el gobierno entrante no prioriza el acatamiento del fallo en su agenda, dada la débil obligatoriedad que había demostrado la sentencia recaída en el Exp. N.º 04007- 2015-PHC acerca del derecho a la salud mental en establecimientos penitenciarios. El discurso de la nueva autoridad del MINJUSDH gira en torno a este antecedente y al escaso interés en la implementación de herramientas de gestión. Esto, sumado a la salida de la Presidenta del Consejo Nacional Penitenciario el 5 de febrero de 2022, obstaculiza el impacto ideacional y discursivo de la sentencia. En palabras de un entrevistado, “cuando usábamos como argumento la Política y [...] la sentencia del Tribunal Constitucional, [...] que nos demanda el hacinamiento, [...] él (Aníbal Torres) directamente se reía” (Entrevista a integrante del equipo responsable de la Política, 2025). De la misma forma, otro entrevistado comenta: “Ya no era el mismo ministro de Justicia, ya no era la misma directora del INPE” (Entrevista a magistrado del TC 2014-2022, 2025).

Por otro lado, no se identifican cambios en las ideas generales de los actores legislativos. Esto se evidencia en el discurso, que tiende al punitivismo y al endurecimiento de las penas al grado de presentar propuestas que omiten la aplicación de los derechos humanos. En palabras de un entrevistado, “en sus formas son muy punitivas, mucha cárcel. Hemos recibido proyectos muy duros, que les pongamos uniformes, que no les demos comida, [...] que son las soluciones más populares, pero que no resuelven el problema” (Entrevista a funcionario del INPE, 2025).

El 11 de octubre de 2023, durante la quinta sesión ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, se presentaron tres proyectos de ley enfocados en la resocialización, la reducción de los niveles de hacinamiento y los costos logísticos del tratamiento penitenciario (Congreso de la

República del Perú, 2023). La congresista Katy Ugarte Mamani presentó el Proyecto de Ley 5643/2023, Ley que fomenta la participación de empresas en las cárceles productivas. La iniciativa propone incentivar las actividades de las empresas privadas en los centros penitenciarios a través del incremento de cinco puntos adicionales en concursos públicos para la contratación con el Estado a personas jurídicas o naturales que suscriban contratos o convenios en las cárceles productivas. Esta propuesta responde a la urgencia de expandir el acceso de la población privada de libertad a programas de reinserción social.

Por otra parte, el congresista Esdras Medina Minaya sustenta el Proyecto de Ley 4866/2022-CR, Ley que propone la construcción del Penal de máxima seguridad en el distrito de Macusani, provincia de Carabaya del Departamento de Puno. Dicho establecimiento acogería a internos de alta peligrosidad y actuaría en base a medidas de seguridad especiales, como el aislamiento estratégico, con el propósito no sólo de reducir los porcentajes de hacinamiento penitenciario, sino también de mitigar la inseguridad ciudadana y fortalecer el sistema penitenciario frente a la delincuencia.

Finalmente, el congresista Wilson Quise Mamani propone el Proyecto de Ley 4182/2022-CR, Ley que modifica el artículo 12 del Código de Ejecución Penal, que establece el cumplimiento de la sentencia condenatoria en el territorio donde se cometió el hecho delictuoso o donde domicilie el sentenciado. Esta iniciativa pretende la disminución de los costos de traslado de las personas reclusas y la facilitación de la reinserción social de las mismas al permanecer próximas al entorno familiar y social.

Meses más tarde, en febrero de 2024, Alejandro Soto Reyes, en ese entonces Presidente del Congreso de la República, presenta el Proyecto de Ley 7046/2023-CR, Ley que establece la reapertura del establecimiento penitenciario El Frontón y dispone medidas para su funcionamiento. Esta medida, anteriormente, ya había sido promovida por los congresistas Alejandro Muñante y Wilson Soto en medios de comunicación y, este último, también mediante un Proyecto de Ley, con el objetivo de mitigar los índices de criminalidad en el país (Congreso de la República, 2024; La República, 2023). A través de su cuenta oficial de la red social X, Muñante (2023) asevera que la reconstrucción de El Frontón y la ampliación del centro penitenciario de Challapalca son medidas fundamentales para recluir a las organizaciones criminales. Asimismo, señala que los establecimientos carcelarios no deben constituir

espacios de comodidad para los delincuentes (Muñante, 2023). De la misma forma, Soto (2024) refiere a la labor de los congresistas para proponer medidas a favor de reducir la inseguridad ciudadana a través de la reapertura de El Frontón como establecimiento de alta seguridad.

Tabla 5

Proyectos de Ley en materia penitenciaria

Proyectos de Ley presentados por el Congreso de la República 2021-2026	
Proyecto de Ley 5643/2023-CR	Ley que fomenta la participación de empresas en las cárceles productivas.
Proyecto de Ley 4866/2022-CR	Ley que propone la construcción del Penal de máxima seguridad en el distrito de Macusani, provincia de Carabaya del Departamento de Puno.
Proyecto de Ley 4182/2022-CR	Ley que modifica el artículo 12 del Código de Ejecución Penal.
Proyecto de Ley 7046/2023-CR	Ley que establece la reapertura del establecimiento penitenciario El Frontón y dispone medidas para su funcionamiento.

Fuente: Congreso de la República (varios años), sección de Expedientes virtuales de Proyectos de Ley

En diciembre de 2024, el Congreso de la República interpela al entonces ministro de Justicia, Eduardo Arana Ysa (Congreso de la República del Perú, 2024). En dicho pliego, los parlamentarios hacen hincapié en la urgencia de solucionar el hacinamiento penitenciario. La principal preocupación es la medida sujeta a condición impuesta por el TC: Reducir los niveles de hacinamiento y mejorar las condiciones de vida digna de la población privada de libertad en un periodo máximo de cinco años. De no conseguirse, corresponde al INPE proceder a la restricción del ingreso a las cárceles con mayores porcentajes de hacinamiento.

Algunas propuestas legislativas manifiestan la importancia de mejorar las estrategias de tratamiento penitenciario, como es el caso de los Proyectos de Ley 5643/2023 y 4182/2022-CR, y de la creación de la Comisión Especial Multipartidaria para acompañar el seguimiento de la sentencia estudiada. Sin embargo, en general, los debates y pronunciamientos del Poder Legislativo giran alrededor de la reducción de la criminalidad y la inseguridad ciudadana a través de la construcción de penales. Al respecto, Alonso (2024) argumenta que las políticas de tratamiento penitenciario

basadas en el fortalecimiento de los derechos no restringidos de la población penitenciaria son, cuando menos, cuestionadas en la coyuntura actual. Dicho modelo de garantismo penal es objeto de estigmatización en el ámbito social, pues es presentado como un paradigma que otorga privilegios injustificados a las personas que transgreden las leyes (Alonso, 2024; Bracco et al., 2021).

A la par, la protección de la ciudadanía adquiere un papel central en los discursos de los actores políticos al interior del Congreso de la República, quienes impulsan reformas punitivas de corte populista. En este punto es relevante señalar que los discursos responden a marcos ideológicos y a intereses políticos. En el caso específico estudiado, la sentencia alude a la protección del derecho a las condiciones de vida digna de la población privada de libertad, grupo que, por lo general, es excluido de la agenda gubernamental. ¿A qué se debe esto? De acuerdo a los testimonios, debido a que es un sector sin peso en las urnas dadas las restricciones del derecho al voto.

Sobre las estrategias de deshacinamiento, en palabras de un entrevistado, para los actores políticos “no hay cosa más impopular, probablemente, que decir «Vamos a sacar gente de las cárceles»” (Entrevista a integrante de equipo responsable de la Política, 2025). Dichas iniciativas responden también a una “perspectiva cinematográfica” (Entrevista a funcionario del INPE, 2025) del sistema penitenciario, según la cual las cárceles son comprendidas meramente como espacios de violencia y corrupción. Se ignora, entonces, que el objetivo central de los establecimientos penitenciarios es la disminución de los comportamientos delictivos mediante el establecimiento de condiciones de vida digna y estrategias que sean útiles al desarrollo integral de los internos.

Por tanto, los cambios a nivel discursivo en el campo político abarcan la emergencia de debates legislativos sobre estrategias para atenuar el hacinamiento penitenciario. Sin embargo, dichos cambios derivados de los mecanismos de seguimiento impuestos por el Tribunal Constitucional no se producen en la misma lógica de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC. Las iniciativas presentadas no se sedimentan sobre el propósito de garantizar las condiciones de vida digna, como exige el fallo. Dicho enfoque de derechos humanos representa una solución integral a la problemática de inseguridad ciudadana. Al ejecutarse acciones que apuntan al tratamiento psicológico, educativo, laboral y social, se promueve que

las personas privadas de libertad adquieran destrezas y herramientas interpersonales para desenvolverse en la sociedad, disminuyendo el riesgo de reincidencia delictiva. Pese a esto, los actores políticos adoptan discursos que promueven el endurecimiento de las penas y un enfoque represivo del tratamiento penitenciario.

Ahora bien, pese a no haber cambios ideacionales y discursivos significativos en el campo político, detenernos en los debates sobre el problema público es relevante. Si bien estos se suscitaron desde una mirada punitivista, en cierta manera, derivaron en cambios materiales a nivel político en el marco de la Política Nacional Penitenciaria al 2030. Esto dado que hubo un aumento considerable en el presupuesto asignado a inversiones en los establecimientos penitenciarios para reducir los niveles de hacinamiento a través de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

Vemos, entonces, que el impacto ideacional y discursivo ha sido asimétrico, mediado por el espacio institucional que ocupan los actores y los procesos políticos, tales como las elecciones generales y los cambios de gestión. Sin embargo, la presencia de la sentencia, los mecanismos de seguimiento y la medida sujeta a condición en el lenguaje político ha derivado en cambios materiales recientes y notables.

#### 5.1.2. Cambios organizacionales en el campo político

Las Cortes de justicia cuentan con la posibilidad de desempeñar un papel relevante en la reconfiguración del escenario político electoral e institucional. A través de la figura de ECI o el empleo de mecanismos de seguimiento, pueden contribuir a la formación y articulación de burocracias, partidos políticos y coaliciones entre actores estatales y no gubernamentales. Dicho de otro modo, a raíz de una sentencia estructural que establece pautas de supervisión, es posible que al interior de las instituciones se alteren y/o surjan nuevas dinámicas con miras a garantizar el cumplimiento. Para identificar a estas nuevas alianzas estratégicas como un cambio organizacional propiciado por un tribunal de justicia, su existencia ha de guardar vinculación con la defensa del derecho fundamental aludido en el fallo.

En el caso específico, los mecanismos de seguimiento dispuestos en la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC dieron lugar a la configuración de dos iniciativas en el marco de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, ambas

aprobadas con anterioridad a la última recomposición del Pleno: En primer lugar, la Comisión Especial Multipartidaria del Congreso de la República, denominada “Comisión Especial Multipartidaria encargada del seguimiento y fiscalización de las políticas, acciones y medidas que se implementen para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por el Tribunal Constitucional respecto al Sistema Penitenciario de nuestro país” (Congreso de la República del Perú, 2020). En segundo lugar, el Grupo de Trabajo Multisectorial para la modificación del Código de Ejecución Penal del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC).

Dichas iniciativas responden de manera clara a una exhortación desarrollada por el TC en la sentencia y, en base a ello, se suman como mecanismos de seguimiento desde el aparato estatal. El Pleno recomienda la elaboración y despliegue de estrategias adicionales para la mejora de condiciones de vida digna de la población privada de libertad por parte de la entidad responsable de elaborar la Política y actores relevantes para la implementación, tales como el Congreso de la República y el Poder Judicial. Dichas medidas complementarias deberían priorizar la configuración de mecanismos de control efectivo (TC, 2020), siendo la Comisión Especial una estrategia legislativa ajustada directamente a dicha sugerencia. Por su parte, el Grupo de Trabajo no sólo aborda la tarea de supervisión, sino que responde a otra recomendación por parte del TC acerca del uso de medidas distintas a la privación de la libertad con la finalidad de reducir el hacinamiento penitenciario.

La Comisión Especial fue presentada en la Moción de Orden del Día N.º 10957 el 01 de junio de 2020 por los parlamentarios Alberto de Belaúnde y Angélica Palomino, y suscrita por Rosario Paredes, Carmen Omonte, Rocío Silva Santiesteban y Arlette Contreras. Esta propuesta pone de manifiesto que las deficiencias del sistema penitenciario, agravadas a causa de la emergencia sanitaria por COVID 19, obstaculizan la implementación de una política penitenciaria con miras a favorecer la reinserción social de la población privada de libertad. Los congresistas reconocen que dicha coyuntura crítica ha sido expuesta con anterioridad por el TC mediante la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, y valoran la medida sujeta a condición (el cese temporal del ingreso a los establecimientos carcelarios) como un elemento argumentativo para la creación de la Comisión Especial. En ese sentido, proponen que esta acompañe la labor de la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias del TC al respecto del cumplimiento de la Política Nacional

Penitenciaria al 2030. Asimismo, que formule recomendaciones para la mejora de la política y estrategias penitenciarias.

Tabla 6

Objetivos de la Comisión Especial Multipartidaria

Objetivos de la Comisión Especial
Evaluar, hacer seguimiento y fiscalizar la política, los planes, programas, acciones, servicios y estrategias que se implementen para resolver el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias del sistema penitenciario.
Emitir recomendaciones para mejorar la eficacia de la política, los planes, acciones, servicios y estrategias que se implementen para resolver el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios.
Establecer un espacio de articulación que promueva el trabajo interinstitucional entre el Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Defensoría del Pueblo y la sociedad civil.
Coadyuvar, en el marco de sus competencias, con la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias del Tribunal Constitucional en su labor de seguimiento, de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC.

Fuente: Texto citado del Oficio N.º 0935-2020-2021-ADP-M/CR (Congreso de la República del Perú, 2020)

El Grupo de Trabajo para la modificación del Código de Ejecución Penal fue aprobado el 03 de febrero de 2022 en la XXI Sesión del CONAPOC (MINJUSDH, 2022). Ha sido presidido por el representante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) ante el Consejo, y ha contado con la participación de académicos expertos en materia penitenciaria y representantes de las instituciones que conforman el CONAPOC: MINJUSDH, MININTER, Poder Judicial, Ministerio Público, Congreso de la República, INPE, Defensoría del Pueblo, Municipalidad de Lima y Policía Nacional del Perú. Dicha iniciativa tuvo por finalidad la presentación de una propuesta de enmiendas al Código de Ejecución Penal, de manera que este fuese efectivo, aplicable y concordante con la Política Nacional Penitenciaria al 2030 (MINJUSDH, 2022). En añadidura, reconociendo el pronunciamiento del TC y la medida sujeta a condición, fue agregada la función de contribuir al cumplimiento y a la supervisión de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, sobre todo, en lo que respecta a la situación de hacinamiento penitenciario.

Tabla 7

Objetivos del Grupo de Trabajo Multisectorial para la modificación del Código de Ejecución Penal

Objetivos del Grupo de Trabajo
Elaborar una propuesta de modificaciones al Código de Ejecución Penal en un plazo de seis meses, teniendo en cuenta los altos niveles de hacinamiento penitenciario y el propósito de resocialización, contemplado en la Política Nacional Penitenciaria al 2030.
Elaborar propuestas puntuales de modificaciones al Código Penal y al Código Procesal Penal, teniendo en cuenta los altos niveles de hacinamiento penitenciario y la relevancia de reducir la permanencia de los internos.
Brindar seguimiento y cumplimiento a la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC.

Fuente: Texto citado del Acta de Acuerdos de la sesión N.º XXIII del CONAPOC (MINJUSDH, 2022)

Formalmente, el Grupo de Trabajo dio inicio a sus labores el 09 de junio de 2022 con un cronograma que abarcaba los siguientes meses: elaboración de la propuesta entre julio y agosto; reuniones bilaterales y validación de la propuesta entre agosto y octubre; y elaboración del informe final entre octubre y noviembre (MINJUSDH, 2022). Sin embargo, una vez cumplido el tiempo establecido en el cronograma, al no haber logrado la elaboración del informe final, se propuso la ampliación del plazo en la Sesión N.º XXIII del 20 de octubre de 2022. Finalmente, un año más tarde, en la Sesión N.º XXIII del 14 de diciembre de 2023, se deja constancia del informe elaborado y de las propuestas de acción para dar cumplimiento al fallo del TC en torno a 4 ejes temáticos: medidas alternativas a la privación de libertad y jueces de ejecución penal, medidas para reducir el hacinamiento penitenciario, beneficios y tratamiento penitenciario (MINJUSDH, 2023).

Ambas formas de organización establecen una distinción relevante entre esta Política y otras Políticas Nacionales, en las cuales el monitoreo de la implementación y de los resultados se realiza meramente mediante los lineamientos específicos formales para instrumentos de gestión. Al momento de la publicación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, estos eran el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM y modificatorias, y la Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Nacionales y Planes del SINAPLAN (MINJUSDH, 2022).

De la misma forma, evidencia la emergencia de nuevos espacios de coordinación política no sólo en el Poder Ejecutivo, específicamente, en el MINJUSDH, Ministerio conductor de la implementación y evaluación de la Política,

sino también entre representantes del Poder Legislativo, que asumen determinadas responsabilidades en el marco de sus competencias. En palabras de una entrevistada, la creación de la Comisión Especial “marca un hito, [...] se suman otros actores que permiten justamente ayudar al cumplimiento de los compromisos en este tipo de materias, [...] considerando que el tema penitenciario [...] se ve de una manera específica, vinculado solo a [...] infraestructura o seguridad” (Entrevista a integrante de equipo responsable de la Política, 2025).

En esa línea, la Comisión Especial no sólo resulta importante al sumarse a la ejecución de los compromisos asumidos en materia penitenciaria mediante la fiscalización y evaluación, sino también porque su creación responde a un propósito que no es examinado por los actores legislativos con frecuencia: la mejora de condiciones de vida digna en las cárceles. Esto es propiciado por el pronunciamiento del Pleno, que no aborda el problema de hacinamiento penitenciario desde las deficiencias en infraestructura o sus efectos en la inseguridad ciudadana, sino desde el enfoque de derechos humanos para cumplir con el objetivo de resocialización.

Por su parte, el Grupo de Trabajo demuestra ser una estrategia interinstitucional al conformarse como un espacio de interacción y cooperación entre autoridades a partir del pronunciamiento de la Corte. De manera particular, resulta relevante el planteamiento del entonces representante del Poder Legislativo en la Sesión N.º XXIII del CONAPOC, Américo Gonza. En esta, el parlamentario sugiere la articulación entre la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso y el Grupo de Trabajo con miras a presentar un texto consensuado de modificación al Código de Ejecución Penal, teniendo en cuenta que en ambos espacios se venían formulando propuestas sobre el mismo tema (MINJUSDH, 2022). Esta experiencia muestra que el impacto organizacional en el campo político no sólo implica la creación de nuevos espacios de colaboración, sino también la alteración de dinámicas entre instituciones. Es decir, los mecanismos de seguimiento de una sentencia pueden modificar la manera en que los actores se relacionan entre sí para la implementación de una política pública.

Se evidencia, entonces, que el impacto de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC no se detiene meramente en la imposición de elementos claves a considerar en la formulación de la Política, como la situación de hacinamiento carcelario, las deficiencias infraestructurales y la carente provisión de servicios básicos. Por el contrario, a través de los mecanismos de seguimiento dispuestos, la

sentencia impulsa la coordinación entre múltiples actores, mismos que adoptan determinadas tareas en busca de garantizar el acatamiento de los compromisos decididos por el Pleno y asumidos en la Política.

Además, la participación de la Comisión Especial y del Grupo de Trabajo en el proceso de supervisión demostraba una legitimación a lo formulado en el instrumento de gestión. En palabras de una entrevistada, de manera particular, la Comisión “sumaba una validación a un compromiso de cara a la política nacional, más que un proceso de crítica” (Entrevista a integrante de equipo responsable de la Política, 2025). La contribución al reconocimiento de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 es relevante, pues marca una distinción con la Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, que no había sido aceptada por el INPE, institución integrante del CONAPOC.

En dicho caso, «la política fue prácticamente desconocida por sus autoridades y muchos trabajadores, que dijeron: “No hemos participado, eso no lo hemos visto”» (Entrevista a integrante de equipo responsable de la Política, 2025). En este proceso de reconocimiento, el modelo de causalidad elaborado en el instrumento, que señala una relación causa-efecto entre las medidas punitivas del Código Penal y los altos niveles de hacinamiento, fue considerado de manera relevante por los actores para sumarse al monitoreo y elaboración de propuestas. Sobre todo, por los integrantes de la Comisión Especial, pues la promulgación de leyes es responsabilidad del Poder Legislativo.

Ahora bien, aunque el funcionamiento de estas iniciativas representó un avance en la complejización de los mecanismos de seguimiento, sus efectos fueron temporales y limitados. Ninguno de los espacios de coordinación explicados en este apartado se mantuvo a causa de los cambios en la composición del Parlamento y Poder Ejecutivo, provocados por las Elecciones Generales del año 2021. Dichos cambios de gestión implican variaciones en la agenda pública de acuerdo a los intereses políticos de los nuevos actores en el poder.

En lo que respecta a la Comisión Especial, dada la naturaleza transitoria del Parlamento 2020-2021, su disolución fue contemplada para el 30 de junio de 2021 (Congreso de la República del Perú, 2020). Hasta el cierre del año 2024, al interior del Congreso 2021-2026 no se han promovido nuevas instancias con atribuciones similares a las planteadas por la Comisión Especial en el marco de la Política y

centradas en la mejora de las condiciones de vida de la población privada de libertad. Por el contrario, en palabras de una entrevistada, el Poder Legislativo lleva a cabo de manera constante modificaciones normativas en las cuales “se incrementan penas a ciertos delitos, [...] se criminalizan nuevas conductas, [...] se cierran beneficios penitenciarios para un conjunto importante de tipos penales” (Entrevista a integrante de equipo responsable de la Política, 2025). En ese sentido, si bien la sentencia dispone un marco lógico pertinente para afrontar el problema público, los efectos resolutivos no trascienden a la práctica.

Sobre el Grupo de Trabajo, este ha cumplido con la finalidad de su creación: presentar una propuesta final. No obstante, resulta relevante señalar que en el año 2024 fue aprobado en el Pleno del Congreso el texto sustitutorio del Proyecto de Ley N.º 6962/2023-CR, Proyecto de Ley que crea la Comisión Especial Revisora del Código Penal. Esta nueva iniciativa recoge los insumos generados por las comisiones anteriores, incluida la información producida por el Grupo de Trabajo en articulación con la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, para la revisión de las modificatorias y la elaboración de un “ante proyecto del nuevo Código Penal” (Congreso de la República del Perú, 2024). A diferencia del Grupo de Trabajo, esta propuesta de Comisión no es elaborada en el marco de la Política Nacional Penitenciaria al 2030.

Vemos, entonces, que la durabilidad y replicabilidad de ambas iniciativas depende de la voluntad política de actores que no priorizan la crisis del sistema penitenciario dentro de sus agendas. A su vez, obstaculizando la posibilidad de mantener los mecanismos de supervisión establecidos a partir de la sentencia para asegurar la implementación efectiva de la política pública. Esto evidencia las limitaciones del impacto organizacional del seguimiento de la sentencia a nivel político, pues se construyen espacios que, pese a ser innovadores, carecen del respaldo político necesario para garantizar su permanencia en el tiempo.

### 5.1.3. Cambios materiales en el campo político

Es posible que, además de ocasionar cambios discursivos y organizacionales, la intervención de una Corte se convierta en un punto relevante para la elaboración de políticas públicas y destinación de recursos estatales, tales como presupuesto público y personal especializado. ¿Cómo se logra esto? Por un lado, puede que el

tribunal exija la emisión del instrumento de gestión y los actores responsables cumplan directamente con la orden. Por otro lado, los funcionarios pueden optar voluntariamente por la creación de una Política para dirigir la atención al derecho fundamental abordado en la sentencia. En ambos casos, es la respuesta de estos últimos actores la que genera los cambios (Botero y Brinks, 2023).

En lo que concierne a la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, en el año 2020 la antepenúltima composición del Pleno exhorta la publicación de un nuevo Plan de Política Penitenciaria en un periodo no mayor a tres meses, dado el vencimiento de la Política Nacional Penitenciaria 2016-2020. Dicho Plan debe garantizar el cumplimiento del derecho a las condiciones de vida digna de la población privada de libertad, considerando medidas urgentes para superar las fallas en la infraestructura y el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios. La Política Nacional Penitenciaria al 2030 y su Plan Estratégico Multisectorial son los instrumentos de gestión del MINJUSDH que responden a la disposición.

Sobre el documento de la Política, es importante aclarar que su emisión constituye el efecto material en el campo político más inmediato generado por la sentencia. Asimismo, esta ya ha sido explicada en un apartado anterior. Por ello, en las siguientes líneas se analiza la manera en que los mecanismos de seguimiento de la sentencia han repercutido de manera directa en los procesos de formulación e implementación del instrumento, teniendo en cuenta que estos fueron acompañados por Plenos y actores políticos distintos dada la recomposición total del tribunal y las últimas Elecciones Generales.

En primer lugar, la sentencia, fortalecida por los mecanismos de seguimiento, ha servido como un elemento clave en el marco legal de la Política Nacional Penitenciaria al 2030 para sustentar su creación. En palabras de un entrevistado, la sentencia “era condicionante dentro del marco legal y estratégico de la Política, y servía de sustento para plantear los objetivos fundamentales” (Entrevista a integrante del equipo responsable de la Política, 2025). Si bien los componentes del instrumento no conversan únicamente con la sentencia —sino también con estándares y exhortaciones internacionales—, esta expuso la gravedad de la crisis del sistema penitenciario en el Perú, impulsando la reducción del hacinamiento como objetivo prioritario de la Política durante el proceso de formulación.

Del mismo modo, este documento establece estrategias de seguimiento y evaluación que toman en cuenta la participación de la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias del TC. En base a esto, las audiencias públicas — previstas para realizarse cada seis meses de acuerdo a la sentencia— son consideradas acciones de evaluación por parte del Pleno, pues permitirían conocer los avances en cuanto a la optimización de las condiciones de vida digna. En relación a los mecanismos de seguimiento, además de las audiencias, se suscitaron reuniones entre representantes del MINJUSDH y el TC. Si bien estas no se encuentran documentadas en el Esquema del Plan de Trabajo de la Política, un entrevistado indica lo siguiente: “Hubo reuniones de seguimiento [...] que se establecieron con Alta Dirección y representantes del TC en el marco de elaboración de la Política” (Entrevista a integrante del equipo responsable de la Política, 2025). De acuerdo a otro testimonio, “en tres oportunidades tuvimos que alcanzar información sobre la etapa en la cual estaba la formulación de la Política” (Entrevista a integrante del equipo responsable de la Política, 2025).

En ese sentido, los mecanismos de seguimiento de la sentencia han servido para agilizar los procesos de formulación y aprobación de la Política. Si bien esta venía en elaboración desde los últimos meses del año 2019, el establecimiento de un plazo puntual, la medida sujeta a condición y la intervención de la Comisión de Seguimiento del TC, fueron relevantes para que el MINJUSDH, entidad responsable, agilice su creación y posterior emisión. Particularmente, se destaca el tiempo límite dispuesto por el Pleno como una razón para optimizar la coordinación con Comité de Planeación y Desarrollo del Estado (CEPLAN). Según una persona entrevistada, “quien está dentro de los procesos de elaboración sabe que con CEPLAN es un ida y vuelta de entregables. [...] En este caso, CEPLAN se abocó al [...] mandato que había del TC y hubo reuniones y coordinaciones bastante expeditas que nos permitieron cumplir con los plazos” (Entrevista a integrante del equipo responsable de la Política, 2025).

Además, la entonces presidenta del Pleno, Marianella Ledesma, fue partícipe de la última sesión del Grupo de Trabajo con fecha del 26 de agosto de 2020, en la cual fue validada la versión final del documento de la Política. En esta, además, se debatieron los últimos matices del instrumento, contando con los aportes de la representante del TC.

Pese a la presencia de mecanismos de seguimiento, el proceso de formulación no ha estado exento de configurarse como un reto metodológico importante para el equipo responsable de la actualización de la Política. Esto debido a los cambios en las directrices para la elaboración de Políticas Nacionales reconocidas por CEPLAN, que no continúan exigiendo la creación de un Plan de Política. Surge, entonces, un conflicto entre los términos jurídicos y de gestión, puesto que la sentencia había ordenado expresamente la elaboración de un “nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025” (TC, 2020, p. 43). Según testimonios recogidos en las entrevistas, a través de los informes de seguimiento y las reuniones, el MINJUSDH proporciona información al respecto del cumplimiento de la sentencia, en la cual se incluye la elaboración de la Política de acuerdo a los nuevos lineamientos de CEPLAN. Esto no es comprendido por los magistrados en un comienzo: “Lo que hicimos fue intentar responderle al TC que efectivamente ya no íbamos a hacer un Plan que no correspondía [...]. A veces tienen una interpretación bastante literal de la norma” (Entrevista a integrante de equipo responsable de la Política, 2025).

De igual modo, la imposición de un límite de tiempo de tres meses para su publicación generó una consecuencia no prevista por la Corte: La escasa validez operativa de la Política. Al haberse formulado con premura dada la exigencia del TC y en un periodo de crisis epidemiológica —con las complicaciones que esto conllevaba para el trabajo en conjunto—, no se logró la articulación idónea entre el CONAPOC e INPE. En consecuencia, “el mismo INPE la desconocía, la criticaba, no hacía suya esa política” (Entrevista a funcionario del MINJUSDH, 2025).

Dicha problemática lleva al Instituto a expresar su intención de solicitar ante CEPLAN la actualización de la Política en el año 2023, pues encuentran diferencias entre el problema público delimitado y los factores identificados inicialmente en la Política. De acuerdo al testimonio recogido en una entrevista, esto resultaba contraproducente para las autoridades del MINJUSDH debido al contexto crítico de inseguridad ciudadana: “No estamos ahora para hacer una Política que sí tiene lo básico, que es construir cárceles” (Entrevista a funcionaria del MINJUSDH, 2025). Al respecto, hasta el cierre del 2024, autoridades del INPE consideran que “la Política debe revisarse y replantearse” (Entrevista a funcionario del INPE, 2025) de manera que tome en cuenta otros factores causales del hacinamiento penitenciario que han

surgido en los últimos cuatro años, tales como la creciente criminalidad derivada de la migración irregular en el Perú.

Por otra parte, la Ley N.º 32187, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025 constituye el cambio material a nivel político más reciente propiciado indirectamente por los mecanismos de seguimiento. Como se ha explicado en un apartado anterior, la sentencia, fortalecida por la participación de la Comisión de Seguimiento y la imposición de una medida sujeta a condición, ocasionó cambios discursivos —aunque, no en la lógica esperada— en los actores legislativos, tales como la emergencia de los debates acerca de la construcción de nuevos penales. Sumado a ello, según algunos entrevistados, hacia finales del año 2024 se ha identificado una mayor atención del Poder Ejecutivo al problema público de hacinamiento penitenciario: “Yo veo más involucramiento del Ejecutivo [...] Destinar tres mil millones me parece una medida súper importante, porque necesitamos construir más y utilizar medidas alternativas para no saturar el sistema” (Entrevista a funcionario del INPE, 2025).

Al respecto de esto último, en la sexta disposición complementaria de la Ley N.º 32187 se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la negociación de operaciones de endeudamiento público (interno o externo) para la inversión en establecimientos penitenciarios. Dichas transacciones pueden efectuarse hasta por el monto máximo de US\$ 540 000 000 (quinientos cuarenta millones de dólares americanos), es decir, aproximadamente S/ 3 000 000 000 (tres mil millones de soles). Asimismo, estas deben vincularse con la mejora de los servicios de readaptación social con la finalidad de disminuir los niveles de hacinamiento.

## 5.2. Impacto en el campo legal

En el campo legal, Botero y Brinks (2023) observan las ideas emergentes acerca del papel que deben ejercer las Cortes en contextos democráticos. De igual manera, el desplazamiento de los asuntos de política pública al ámbito jurídico en tanto que nuevas sentencias exigen acciones para el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales. Además, los autores exploran la creación y el empleo de mecanismos de seguimiento. Finalmente, abordan las modificaciones e innovaciones en la jurisprudencia y la realización de informes.

### 5.2.1. Cambios organizacionales en el campo legal

Es posible que la participación de las Cortes en la aplicación de las libertades fundamentales propicie transformaciones organizacionales en el propio aparato legal. Dicho de otra forma, el pronunciamiento de un tribunal impulsa la creación de mecanismos institucionales de seguimiento, tales como pedidos periódicos de información, audiencias públicas y Comités o Comisiones especializadas de supervisión. De esta manera, se pretende garantizar el cumplimiento efectivo de los fallos.

La Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias del TC data del año 2018, cuando la antepenúltima composición del Pleno aprobó su creación por mayoría de votos mediante la Resolución Administrativa (RS) N.º 54-2018-P/TC. Dicha iniciativa fue impulsada por el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera (TC, 2018), considerando la potestad de la Corte para asegurar la ejecución de las sentencias que comprendan la superación de un ECI e impliquen la actuación de los poderes del Estado. Se compuso de siete asesores jurisdiccionales, cada uno perteneciente al despacho de un/a magistrado/a, correspondiendo la responsabilidad de coordinación al designado por la Presidencia del Tribunal. Según la RS N.º 54-2018-P/TC, su labor central es la elaboración de informes sobre los fallos designados a supervisión. De identificarse el grave incumplimiento de lo dispuesto por la Corte, la Comisión posee la facultad de sugerir la adopción de mecanismos de seguimiento fuertes (Rodríguez-Franco y Rodríguez-Garavito, 2015) como la programación de audiencias especiales.

Si bien la Comisión de Seguimiento no fue establecida con el objetivo de brindar supervisión sólo y específicamente a la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-

PHC/TC, la fiscalización de la misma queda a su cargo (TC, 2020). Sumado a ello, días después del fallo estudiado, se instaura el Sistema de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias del TC mediante la RS N.º 065-2020-P/TC, la cual nombra como Magistrado coordinador al magistrado Espinosa-Saldaña. La Comisión de Seguimiento pasa a formar parte de dicho sistema, ahora con el nombre de Comisión de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias.

A lo largo de su trayectoria, la Comisión ha sido considerada un logro de la antepenúltima composición del Pleno, pues establece las garantías básicas para el cumplimiento de los fallos estructurales, cuyo propósito principal es subsanar la vulneración de derechos fundamentales. De no existir, en palabras de un entrevistado, “lo que estamos creando es una enorme expectativa para la defensa de derechos que no se va a cumplir en la práctica” (Entrevista a magistrado del TC 2014-2022, 2025). En cuanto a la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, en línea con las funciones de la Comisión, fue programada una audiencia pública y se recibieron cuatro informes de seguimiento que daban cuenta de las acciones del MINJUSDH en el marco de la Política Nacional Penitenciaria al 2030. Por un lado, la audiencia se llevó a cabo el 17 de junio de 2021. Por otro lado, los informes fueron recibidos en los siguientes días: 20 de julio del 2021, 06 de septiembre del 2021, 07 de octubre del 2021 y 30 de marzo de 2022.

Como se evidencia en las fechas, los mecanismos formales de seguimiento se implementaron entre los años 2021 y 2022, antes de la recomposición del Pleno. Tras este hecho, el Sistema de Supervisión y, por ende, la Comisión, son dejados sin efecto a través de la RS N.º 179-2022-P/TC. De acuerdo al documento, esto se debe a la inexistencia de un sustento normativo que argumente su funcionamiento. La Comisión, entonces, presenta en sí misma debilidades institucionales como modelo de sala de seguimiento, pues su durabilidad depende de la voluntad de los magistrados. Según los testimonios recogidos, el criterio principal para asegurar la sostenibilidad de dicho grupo de trabajo pese a los cambios en el Pleno es la dotación de cobertura legal. De acuerdo a una entrevistada, “que tenga el estatus de formar parte de la ley, de repente del TC, le daría, diríamos, más peso, más vuelo” (Entrevista a magistrado del TC 2014-2022, 2025). En ese sentido, la inclusión de la Comisión en la Ley Orgánica del TC hubiese garantizado su permanencia.

Además de considerar que los mecanismos de seguimiento requieren de aval jurídico para su funcionamiento continuo, es fundamental detenerse en la reconfiguración total del Pleno como elemento que dinamita la desactivación de la Comisión de Supervisión. En palabras de un entrevistado, “al cambiar la composición, cambian las lógicas, cambian los estilos y, entre estas cosas, cambian las prioridades” (Entrevista a magistrado del TC 2014-2022, 2025). Son las voluntades de los nuevos magistrados las que guían la ejecución (o no) de medidas que fiscalicen el cumplimiento de las sentencias anteriores a su designación, como es el caso de estudiada.

Con base en ello, la selección de actores jurídicos con interés en la implementación de mecanismos de seguimiento o inclinados sólo a la interpretación de la Constitución depende del proceso de nombramiento realizado por el Congreso de la República. Este factor es señalado directamente por una entrevistada: "Si yo voy a elegir jueces en un TC bastante cautos, conservadores, tendría una respuesta casi inexistente para manejar la Comisión [...]. Si yo voy a elegir jueces que realmente busquen darle otro sentido a la tutela de estos derechos, posiblemente la Comisión [...] va a ser, de repente, súper impactante" (Entrevista a magistrado del TC 2014-2022, 2025).

Esto se relaciona a la cultura legal de los jueces, que abarca el “conjunto de sentidos (actitudes y prácticas) acerca de cómo el marco jurídico debería ser interpretado” (Ansolabehere et al., 2022, p. 3). De acuerdo a este concepto, las posturas de los actores jurídicos responden a los espacios institucional y académico en los que se han desenvuelto (Ansolabehere et al., 2022). Vemos, en este caso, que la cultura legal del TC es débil en tanto que el desempeño de un papel protector de los derechos fundamentales o de una postura apegada sólo a la interpretación de la Constitución, depende exclusivamente del proceso de nombramiento (magistrados elegidos, y si se trata de una recomposición parcial o total).

La literatura académica ha distinguido una escalada de tensión política y enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo desde el año 2016 (Dargent y Rousseau, 2021; Ilizarbe, 2023; Pozo e Hidalgo, 2024). Dicha confrontación ha derivado en el desequilibrio de poderes a favor del Congreso de la República, encargado de la promulgación de leyes. En esa línea, en un contexto de ausencia de contrapesos, este órgano del Estado cuenta con la posibilidad de crear

legalidad para satisfacer los intereses particulares de los grupos que lo componen. Para esto, establece un mayor control sobre las instituciones de rendición de cuentas, tales como los tribunales de justicia, modificando sus competencias y alterando su composición (Sosa-Villagarcía et al., 2025).

En lo que respecta al TC, algunos autores identifican su cooptación a partir de la recomposición completa de los magistrados en el año 2022. Sosa-Villagarcía et al. (2025) explican que los juristas elegidos por el Poder Legislativo cuentan con antecedentes cuestionables y vínculos con bloques parlamentarios, contradiciendo los parámetros para el nombramiento dispuestos en la Ley N.º 31031. Dicho Pleno ha otorgado control sobre iniciativas presupuestarias al Congreso, facultad que correspondía exclusivamente al Poder Ejecutivo. En la misma medida, ha entregado competencias al respecto de la elección del Defensor del Pueblo, investigaciones a las autoridades de los órganos electorales y la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU) (Ilizarbe, 2023).

Se identifica, entonces, un Pleno menos abocado al funcionamiento de una Comisión como mecanismo de seguimiento, iniciativa impulsada por magistrados anteriores, interesados en replicar las experiencias de otras Cortes en la región. Esto se vincula al proceso de nombramiento realizado por el Poder Legislativo, no exento de cuestionamientos. Si bien algunos entrevistados reconocen la solicitud de dos pedidos de información al respecto de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC tras la recomposición del TC, así como visitas de la Presidenta del Pleno a establecimientos penitenciarios, estas acciones no constituyen mecanismos formales. Por ende, los cambios organizacionales en el campo legal presentan falencias institucionales, dando como resultado una supervisión escasa al cumplimiento de la sentencia tras la reconfiguración del Pleno.

### 5.2.2. Cambios materiales en el campo legal

De la misma manera en que el pronunciamiento de una Corte produce transformaciones a nivel organizacional en el campo legal, es posible que ocasione variaciones en la normativa legal vigente. Al valorar el cumplimiento de los derechos fundamentales, los tribunales sedimentan el terreno para la elaboración y/o modificación de leyes con miras a solucionar el problema público identificado. Estas nuevas disposiciones son los cambios materiales en el campo legal.

En el tercer informe de seguimiento de la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, la entonces Presidenta del Consejo Nacional Penitenciario deja constancia del decreto supremo (DS) y los Decretos Legislativos (DL) aprobados entre los meses de abril y julio del año 2020 por el Poder Ejecutivo. Estos fueron promulgados con la finalidad de mitigar las consecuencias de la crisis sanitaria por COVID-19 en los establecimientos penitenciarios. En primer lugar, el DS N.º 004-2020-JUS, DS que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19 (El Peruano, 2020).

En segundo lugar, el Decreto Legislativo N.º 1459, DL que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de COVID-19 (El Peruano, 2020). Estas medidas fueron aprobadas de manera previa al pronunciamiento del Pleno, por lo que su vinculación con la reducción de los niveles de hacinamiento no es expresa.

En tercer lugar, el Decreto Legislativo N.º 1513 establece disposiciones de carácter excepcional para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio del virus COVID-19 (El Peruano, 2020). Dichas medidas regulan casos particulares de cesación de la prisión preventiva, remisión condicional de pena y beneficios penitenciarios. De acuerdo al informe de seguimiento, este decreto generó la mayor cantidad de población penitenciaria puesta en libertad, siendo 3457 el número (MINJUSDH, 2021).

En cuarto lugar, el Decreto Legislativo N.º 1514, DL que optimiza la aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal y sanción penal a fin de reducir el hacinamiento (El Peruano, 2020). Dicho decreto, por el contrario, derivó en la puesta en libertad de solo 19 personas. Esto se debe a la escasa planificación del uso de grilletes electrónicos y los desafíos geográficos propios del Perú. En palabras de un entrevistado, “los grilletes se quisieron hacer y luego [hubo] toda una serie de problemas de cómo se sacaba la gestión [...]. La geolocalización que hace un grillete [...] es, pues, compleja en un país como el Perú” (Entrevista a magistrado del TC 2014-2022, 2025).

Ambas disposiciones fueron promulgadas de manera posterior al pronunciamiento del Pleno, por lo que responden directamente a la exigencia de

reducir los niveles de hacinamiento argumentada en la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC. No obstante, la aprobación de estos Decretos Legislativos no deriva sólo de la existencia de un fallo estructural, sino de los mecanismos de seguimiento impuestos que fortalecen el cumplimiento de las disposiciones dictaminadas por el Pleno.

Posteriormente, en el año 2023 se promulgaron las siguientes disposiciones: Por un lado, el Decreto Legislativo N.º 1585, DL que establece mecanismos para el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios (El Peruano, 2023). Su objetivo es la modificación del Código Penal, Código Procesal Penal, Código de Ejecución Penal, Decreto Legislativo N.º 1322, la Ley N.º 30219, y artículos de los Decreto Legislativo N.º 703 y N.º 1300 (El Peruano, 2023). Por otro lado, el Decreto Legislativo N.º 1619 establece disposiciones de carácter excepcional sobre la remisión de la pena y beneficios penitenciarios. Ambas disposiciones presentan ajustes al marco normativo con el propósito de reducir el porcentaje de hacinamiento penitenciario, en consonancia con la sentencia expedida en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC.

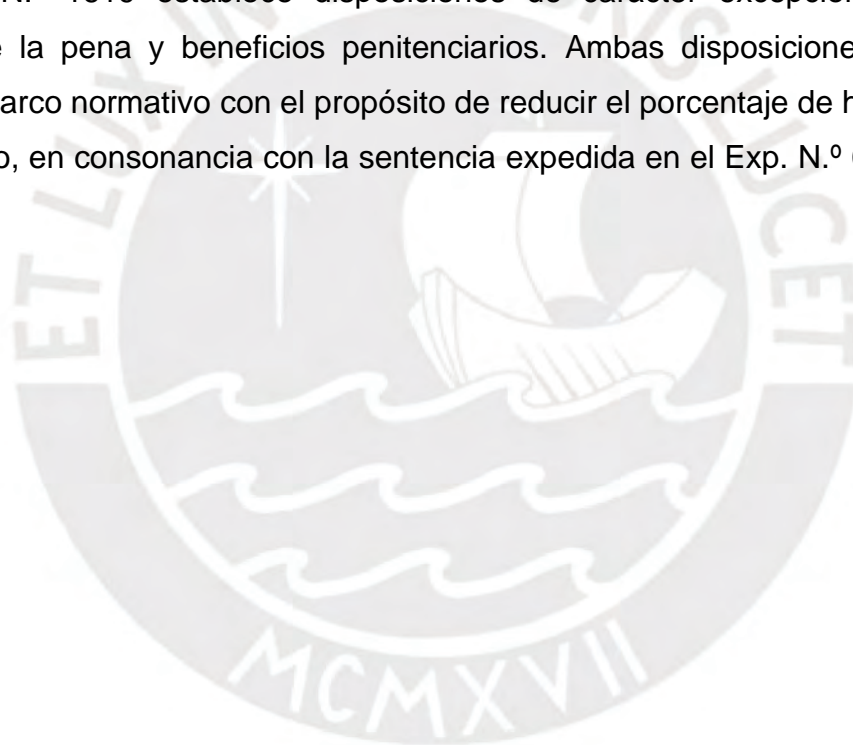


Tabla 8

Normativa en materia penitenciaria entre los años 2020 y 2024

Normativa en materia penitenciaria 2020-2024	
Normativa previa a la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC	DS N.º 004-2020-JUS, DS que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.
	Decreto Legislativo N.º 1459, DL que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de COVID-19.
Normativa posterior a la sentencia recaída en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC	Decreto Legislativo N.º 1513, DL que establece disposiciones de carácter excepcional para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19.
	Decreto Legislativo N.º 1514, DL que optimiza la aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal y sanción penal a fin de reducir el hacinamiento.
	Decreto Legislativo N.º 1585, DL que establece mecanismos para el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios.
	Decreto Legislativo N.º 1619, DL que establece disposiciones de carácter excepcional sobre la remisión de la pena y beneficios penitenciarios.

Fuente: Diario Oficial El Peruano (varios años), sección Normas Legales

Pese a que los decretos responden al problema público evidenciado por el Pleno, algunos entrevistados indican que no ha habido mejoras en el Sistema Nacional Penitenciario hasta el cierre de 2024. Esto a causa de variables no controlables por el MINJUSDH o el INPE, tales como el empleo continuo de la figura de prisión preventiva por parte de los operadores de justicia. En palabras de un entrevistado, “la [cantidad de] personas privadas de libertad en condiciones de prisión preventiva sigue siendo alta, [...] es una variable [...] que está bajo el control del ámbito judicial y no tiene la capacidad del ámbito penitenciario” (Entrevista a integrante del equipo responsable de la Política, 2025).

No obstante, un entrevistado perteneciente al TC señala que disposiciones como la suspensión de la ejecución de la condena cuando ésta no es mayor a cinco años y la conversión de la pena privativa de libertad por la de vigilancia electrónica para sentencias no mayores a diez años, implica una flexibilización de la normativa criminal. Esto demuestra una contradicción con la postura presentada por funcionarios del INPE, que encuentran elevadas las penas privativas de libertad en el Perú a comparación de otros países en la región.



## Conclusiones

Esta tesis ha explorado el impacto de los mecanismos de seguimiento de la sentencia expedida en el Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC en la formulación e implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030. Dicho fallo es relevante, pues es el primer pronunciamiento del TC que involucra a toda la población privada de libertad, a la par que dispone de una medida sujeta a condición de tipo fuerte y mecanismos de seguimiento para garantizar su cumplimiento. Estos últimos merecen una atención particular, dado que son atravesados por dos momentos medulares, imprescindibles para comprender los cambios producidos: las Elecciones Generales del año 2021 y la recomposición total del Pleno en el año 2022.

Los mecanismos de seguimiento, implementados de forma activa entre los años 2020 y 2022, produjeron un impacto a nivel ideacional, discursivo, organizacional y material en el campo político (Botero y Brinks, 2023). A nivel ideacional y discursivo, los efectos han sido poco significativos y duraderos en el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República. Por un lado, los actores del MINJUSDH e INPE, que habían asumido la sentencia y los mecanismos de seguimiento como una contribución a la solución del problema público, son reemplazados debido a la transición gubernamental derivada del proceso electoral del año 2021. En su lugar, ingresan nuevos actores con escaso interés en la implementación de políticas públicas en materia penitenciaria. Sumado a ello, estos funcionarios perciben la falta de *enforcement* de la ley, por lo que no priorizan el cumplimiento de la sentencia.

Por otro lado, tras las Elecciones Generales, los nuevos actores integrantes del Poder Legislativo inician debates en materia penitenciaria, en los que se sugiere la construcción y reapertura de cárceles. Si bien esto corresponde a la urgencia puesta en evidencia por el Pleno, el intercambio de ideas no se produce en la lógica de la sentencia. Es decir, mientras esta exhorta a la implementación de medidas para mejorar las condiciones de vida digna, los parlamentarios presentan propuestas punitivistas para evidenciar ante la opinión pública su compromiso con la seguridad ciudadana. En ese sentido, no hay un viraje verdadero hacia la priorización de los derechos fundamentales de la población privada de libertad, sino el aprovechamiento de la coyuntura crítica para generar rédito político.

A nivel organizacional, los efectos han sido más directos y evidentes, pero, nuevamente, no duraderos. Entre los años 2020 y 2022, los mecanismos de

seguimiento propiciaron nuevos espacios de interacción interinstitucional entre actores del Poder Legislativo, CONAPOC y la Comisión de Seguimiento del TC. A través de la Comisión Especial Multipartidaria, un grupo de parlamentarios asume la tarea de coadyuvar a la supervisión del cumplimiento de la sentencia. Por su parte, desde el CONAPOC, un Grupo de Trabajo propone la modificación del Código de Ejecución Penal y también lleva a cabo acciones de seguimiento. Sin embargo, la Comisión Especial es desactivada tras las Elecciones Generales del 2021 y los resultados del Grupo de Trabajo son asimilados por una nueva Comisión parlamentaria que no actúa en el marco de la Política.

Es entonces que estos nuevos mecanismos de supervisión desaparecen no sólo por los cambios de gestión, sino por la escasa voluntad política de los nuevos actores en el poder para replicarlos. De esta manera, se demuestran las limitaciones del impacto organizacional en el caso de estudio: pese a que se construyen espacios novedosos de coordinación, estos no son duraderos a menos que cuenten con respaldo político a través del tiempo.

A nivel material, el impacto ha sido relevante durante el proceso de formulación, pero, a su vez, contraproducente. Si bien los mecanismos de seguimiento potenciaron la sentencia para servir de elemento clave en el marco de la Política y agilizar su publicación, no se logró contar con la validez de la institución que opera la Política: El INPE. Esta es una consecuencia no prevista por el Pleno, que ordenó la elaboración del instrumento en un plazo específico de tres meses y en un contexto de emergencia sanitaria, en el cual se dificultaron las coordinaciones propias de un trabajo conjunto.

En el campo legal, los cambios producidos han alcanzado los grados organizacional y material (Botero y Brinks, 2023). En cuanto a lo organizacional, así como en los niveles anteriores, el impacto no ha sido duradero. La Comisión de Seguimiento del TC no soporta la reconfiguración de la Corte. A diferencia de procesos de nombramiento pasados, en los cuales el Congreso de la República elegía tres o cuatro magistrados de siete, en este reemplaza al Pleno en su totalidad. Se aparta a jueces constitucionales comprometidos en la implementación de los mecanismos de seguimiento, dejando en el cargo a nuevos magistrados no interesados en dicha labor. Esto habla no sólo de escasa voluntad, sino de debilidades institucionales. Por un lado, la debilidad del diseño institucional de la Comisión, que requiere de cobertura legal para permanecer pese a las

recomposiciones, pues la cultura organizacional de la Corte es débil. Por otro lado, la debilidad institucional del TC Peruano y el desequilibrio de poderes a favor del Congreso, que ha permitido la cooptación de la Corte a través del proceso de nombramiento de nuevos magistrados.

A nivel material, los efectos inmediatos a la sentencia presentaron resultados relevantes. Particularmente, el Decreto Legislativo N.º 1513 que, a través de medidas excepcionales, propició la puesta en libertad de 3457 personas reclusas. Esta y otras modificaciones se encuentran documentadas en los informes de seguimiento elaborados por el MINJUSDH e INPE, y recibidos por el Pleno como parte de los mecanismos de seguimiento implementados entre los años 2020 y 2022. En este punto, es importante resaltar la percepción de los entrevistados, funcionarios del TC, que consideran los ajustes en la normativa como intentos a favor de las organizaciones criminales por parte del Poder Ejecutivo.

Este estudio busca contribuir a futuras líneas de investigación sobre el impacto de las Cortes en las políticas públicas. En la actualidad, es creciente la literatura académica que identifica el desenvolvimiento de los tribunales en América Latina no sólo como supremos intérpretes de la Constitución, sino también como salvaguardas de los derechos fundamentales (Ferejohn, 2002; Domingo, 2009; Sieder et al., 2011; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010). Bajo esa perspectiva, surgen estudios como el de Botero (2018) que se centran en los aportes de los mecanismos de seguimiento. Por un lado, estas herramientas brindan solidez a los fallos estructurales en sí mismos. Por otro lado, promueven el pronto cumplimiento de las disposiciones.

Sin embargo, existen componentes que todavía no son abordados por estas producciones académicas. En ese sentido, el aporte novedoso de este estudio es identificar no sólo el impacto de los mecanismos de seguimiento, sino los factores que atraviesan el mismo. A pesar de que los tribunales pueden atribuirse nuevas responsabilidades en lo que respecta al cumplimiento efectivo de los derechos, la durabilidad de dicha atribución depende, al menos, de dos de los siguientes criterios: fortaleza del diseño institucional, independencia judicial y cultura organizacional.

Sin la fortaleza del diseño institucional e independencia judicial, el papel de garante de los derechos fundamentales se verá fácilmente mermado por los conflictos políticos que involucran a instituciones del Estado. De acuerdo a lo observado, es posible que las pugnas y el posterior desequilibrio de poderes deriven en la

cooptación de órganos de rendición de cuentas, como es el caso de los tribunales constitucionales. Bajo esta lógica, el proceso de nombramiento no es llevado a cabo de acuerdo a los principios descritos en la norma: transparencia, publicidad y meritocracia. Por el contrario, son designados nuevos magistrados vinculados a partidos políticos y los actores encargados de la elección. Con miras a las Elecciones Generales 2026, esto nos invita a reflexionar sobre la calidad de nuestros representantes y la posible próxima composición del Congreso de la República.

Además, cuando la implementación de mecanismos de seguimiento depende de la voluntad de los actores jurídicos y no de bases institucionales sólidas, estos son propensos a desaparecer con la recomposición del Pleno. Esto conduce a reflexionar sobre la cultura legal de las Cortes. Si esta no existe en el espacio institucional, los nuevos magistrados no sólo no tomarán una postura similar a la de la composición predecesora, sino que desactivarán las herramientas normativas que venían en funcionamiento. Dicho de otro modo, al no haber cultura legal, la actuación desde un rol de protección de los derechos se ve fácilmente perjudicada ante la reconfiguración del Pleno. En esa línea, la sostenibilidad de los mecanismos de seguimiento termina dependiendo de la voluntad de algunos magistrados en particular, dificultando la supervisión del cumplimiento de las sentencias estructurales a través del tiempo.

Particularmente, es todavía limitada la literatura académica desde la ciencia política que explora la actuación del TC como garante de los derechos fundamentales de la población privada de libertad. Como se ha demostrado previamente, se trata de un sector en situación de marginalidad sin capacidad de incidencia en políticas públicas. A diferencia de otros casos de estudio, las demandas de la población privada de libertad son escasamente visibles dada su impopularidad y la ausencia de rédito político derivada de esta. De la misma forma, existe la necesidad de mayores producciones académicas que aborden los efectos de los mecanismos de seguimiento no sólo en materia penitenciaria, sino en otros campos relevantes de la gestión pública sobre los que el Pleno se ha pronunciado.

Ahora bien, existen diferentes estudios que explican la larga pugna entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, y exploran las consecuencias de la misma, siendo la cooptación del TC una de las más evidentes en los últimos años. No obstante, además de identificar los pronunciamientos del Pleno actual que favorecen al Congreso de la República, resulta importante que los autores centren su atención en las

repercusiones de dicha instrumentalización en el cumplimiento de fallos que buscan resolver el estado de cosas inconstitucional respecto al ejercicio de los derechos fundamentales. Del mismo modo, esta investigación invita a poner énfasis en los mecanismos de seguimiento como una variable relevante para valorar el desempeño de los jueces constitucionales y las implicancias de dicha supervisión en la labor de los hacedores de políticas públicas.



## Referencias bibliográficas

Aguilar, G., Gajardo, B., & León, A. (2015). Equidad, inclusión social y democracia: una respuesta crítica a los argumentos en contra del activismo judicial. *Estudios Constitucionales*, 13(1), p. 373-396.  
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002015000100011>

Alegre, M. (2007). *Igualitarismo, democracia y activismo judicial*. Universidad de Palermo, Buenos Aires, Argentina.  
[SELA \(palermo.edu\)](http://www.palermo.edu)

Alva, J. (2005). El Tribunal Constitucional. *IUS ET VERITAS*, 15(31), p. 272-287.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12423>

Ariza, L., & Torres, M. (2019). Constitución y cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia. *Direito e Práxis*, 10(1), p. 630-660.  
[SciELO - Brasil - Constitución y Cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia](https://doi.org/10.15406/scielo.br.1.10.01.00011)  
[Constitución y Cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia](https://doi.org/10.15406/scielo.br.1.10.01.00011)

Alonso, A. (2024). Los modelos de intervención penal en el contexto de los debates democráticos actuales. *Cartografías Del Sur. Revista De Ciencias, Artes Y Tecnología*, (19).  
<https://doi.org/10.35428/cds.vi19.321>

Ansolabehere, K., Botero, S., & González, E. (2022). Conceptualizar y medir la cultura legal: Evidencia a partir de una encuesta a los jueces federales mexicanos. *Política y Gobierno*, 29(2), p. 1–30.

Bracco, L., Hildebrand, A., & Carranza, A. (2021). ¿Motines o acciones colectivas de reclamo? Discursos mediáticos durante el COVID-19 sobre el Sistema Penitenciario Peruano y las personas reclusas. *Perspectivas de la Comunicación*, 14(1), p. 169-203.  
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-48672021000100169>

Barriga, M. (2014). *Sentencias estructurales y protección del derecho a la salud* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional - Pontificia Universidad Católica del Perú.  
[Sentencias estructurales y protección del derecho a la salud \(pucp.edu.pe\)](https://repositorio.pucp.edu.pe/handle/document/11111)

Benetti, R. (2019). *Poder Judicial, ejecución penal y derechos humanos: la figura del "juez crítico y global"* [Tesis de doctorado, Universitat de Barcelona]. Repositorio institucional - Universitat de Barcelona.  
[RAPHAELLA BENETTI TESIS.pdf \(ub.edu\)](https://repositorio.ub.edu/handle/document/11111)

Bergallo, P. (2011). Courts and Social Change: Lessons from the Struggle to Universalize Access to HIV/AIDS Treatment in Argentina. *Texas Law Review*, p. 1611-1641.

Botero, S. (2018). Judges, Litigants, and the Politics of Rights Enforcement in Argentina. *Comparative Politics*, 50(2), 169–187. <https://www.jstor.org/stable/26532677>

Botero, S., & Brinks, D. M. (2023). The politics of judicial impact in social and economic rights cases. En M. Langford & K. G. Young (Eds.), *The Oxford handbook of economic and social rights* (ed. en línea). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197550021.013.15>

Burgos, G. (2003). Independencia judicial en América Latina: ¿de quién? ¿Para qué? ¿Cómo? Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). [Independencia judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo? - ILSA](#)

Buchanan, J., & Brennan, G. (1987). La razón de las normas. Trad. José Antonio Aguirre Rodríguez. *España: Unión Editorial*, p. 139.

Callo, J. (2023). El hacinamiento de penales en el Perú. Pronunciamento del Tribunal Constitucional Peruano (EXP. N° 54362014-PHC/TC). *Revista Electrónica Iberoamericana*, 17(1), p. 198-207.

Cárcamo, E., Guarnizo, A., & Mendonza, M. (2015). Asociaciones público privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú. *Universidad ESAN*.

Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? Anuario de Derechos Humanos, p. 31-66.

Carey, J. M. (2000): "Parchment, equilibria, and institutions", *Comparative Political Studies*, 33(6/7), p. 35-61.

Couso, J. (2004). Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(2), p. 29-48. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200002>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Estadísticas de los sistemas penitenciarios. Vigésimoprimer Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. [10. Compilación de experiencias para generar estadísticas de los sistemas penitenciarios / Compilation of experiences in generating statistics relating to prison systems \(cepal.org\)](#)

Congreso de la República del Perú. (04 de diciembre de 2024). [Legisladores de diversas bancadas plantearon sus dudas por la pronta construcción de penales. Legisladores de diversas bancadas plantearon sus dudas por la pronta construcción de penales - Comunicaciones » Comunicaciones](#)

Congreso de la República. (2020). *Oficio N.º 0935-2020-2021-ADP-M/CR*.

Congreso de la República del Perú. (2023). Periodo Anual de Sesiones 2023-2024. Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Quinta sesión ordinaria semipresencial.

Cruz, M. (2006). *Correlates of judicial negation: When do gavels go against the guns?* Paper presented at the Annual Conference of the Southern Political Science Association.

Chaiña, R. (2024). La cárcel en crisis: apuntes para una reforma normativa de los beneficios penitenciarios. *Ius Vocatio*, 7(9), p. 37-64. <https://doi.org/10.35292/iusVocatio.v7i9.943>

Dargent, E. (2009). Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three 'Cases' of Constitutional Courts in Peru (1982–2007). *J. Lat. Amer. Stud*, 41, p. 251-278. <https://doi.org/10.1017/S0022216X09005562>

Dargent, E., & Rousseau, S. (2021). Peru 2020: The Interruption of Political Continuity? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(2), p. 377-400. [0718-090X-revcipol-S0718-090X2021005000112.pdf](https://doi.org/10.1017/S0718-090X-revcipol-S0718-090X2021005000112.pdf) (scielo.cl)

Defensoría del Pueblo. (2011). Informe Defensorial N.º 154-2011/DP. El Sistema Penitenciario: Componente clave de la seguridad y la política criminal. Problemas, retos y perspectivas.

Defensoría del Pueblo. (2023). Informe Defensorial N.º 002-2023-DP/AAC. El Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis del proceso de implementación 2004-2023.

De la Cruz, J. (2021). *La legitimidad política del Tribunal Constitucional y su incidencia en la justicia constitucional*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Domingo, P. (2011). Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México. En Sieder, R; Schjolden, L. & Angell, A (Eds.), *La judicialización de la política en América Latina* (1ra ed., p. 39-66). Publicaciones de la Casa Chata.

Decreto Supremo N.º 004-2020-JUS. Que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19. 23 de abril de 2020. Diario Oficial El Peruano. [Decreto Supremo que establece supuestos especiales para la evaluación y propuesta de recomendación de Gracias Presidenciales, y determina su procedimiento, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19 - DECRETO SUPREMO - N.º 004-2020-JUS - JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS](https://www.gob.pe/gobierno/decretos/004-2020-jus)

Decreto Legislativo N.º 1325. Decreto Legislativo que declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional. 23 de abril de 2020. Diario Oficial El Peruano. [busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471010-4](https://www.gob.pe/gobierno/decretos-legislativos/1325)

Decreto Legislativo N.º 1459. Decreto Supremo que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de COVID-19. 14 de abril de 2020. Diario Oficial El Peruano. Decreto Legislativo que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de COVID-19 - DECRETO LEGISLATIVO - N.º 1459 -

Decreto Legislativo N.º 1513. Decreto Legislativo que establece disposiciones de carácter excepcional para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19. 04 de junio de 2020. Diario Oficial El Peruano. Decreto Legislativo que establece disposiciones de carácter excepcional para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19 - DECRETO LEGISLATIVO - N.º 1513 -

Decreto Legislativo N.º 1514. Decreto Legislativo que optimiza la aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal y sanción penal a fin de reducir el hacinamiento. 04 de junio de 2020. Diario Oficial El Peruano. Decreto Legislativo que optimiza la aplicación de la medida de vigilancia electrónica personal como medida coercitiva personal y sanción penal a fin de reducir el hacinamiento - DECRETO LEGISLATIVO - N.º 1514 -

Decreto Legislativo N.º 1585. Decreto Legislativo que establece mecanismos para el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios. 22 de noviembre de 2023. Diario Oficial El Peruano. Decreto Legislativo que establece mecanismos para el deshacinamiento de los establecimientos penitenciarios - DECRETO LEGISLATIVO - N.º 1585 -

Decreto Legislativo N.º 1619. Decreto Legislativo que establece disposiciones de carácter excepcional sobre la remisión de la pena y beneficios penitenciarios. 21 de diciembre de 2023. Diario Oficial El Peruano. Decreto Legislativo que establece disposiciones de carácter excepcional sobre la remisión condicional de la pena y beneficios penitenciarios - DECRETO LEGISLATIVO - N.º 1619 -

De Carli, A., Huertas, O., & Soares, B. (2017). El Estado de cosas inconstitucional como un mecanismo de exigibilidad de respeto y garantía de los derechos humanos en Colombia y su aplicación en Brasil por la Corte Suprema. *Revista Direito UFMS*, 3(1), p. 33-51. <http://dx.doi.org/10.21671/rdufms.v3i1.4096>

Ferejohn, J. (2002). Judicialización de la política, politización de la ley. *Perspectivas teóricas*, 45(184), p. 13-49. Judicialización de la política, politización de la ley - Dialnet (unirioja.es)

Feoli, M. (2014). Judicialización de la política y activismo judicial: ¿De qué estamos hablando? *Anuario de la Facultad de Derecho*, p. 1-28. [Anuario Alcala 2014 libro.indb \(uah.es\)](#)

Feijóo, R. (2019). El Estado de Cosas Inconstitucional como instrumento de cambio social. *Jurisprudencia constitucional*, número 245, p. 47-52.

Fiss, O. (2003). El grado adecuado de independencia. En G. Burgos (Ed.), *Independencia judicial en América Latina: ¿de quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* (1ra ed., p. 45-63). ILSA. [SINTITUL-1 \(ilsa.org.co\)](#)

Gardó, T. F., García, H. C., & García, J. L. S. (2018). ¿A qué barreras se enfrentan hoy las pymes en el mercado de las licitaciones públicas internacionales? *Boletín Económico De ICE*, (3106). <https://doi.org/10.32796/bice.2018.3106.6719>

García, J., & Verdugo, S. (2013). *Activismo Judicial en Chile: ¿Hacia el gobierno de los jueces?* Ediciones Libertad y Desarrollo.

Gianella, C. (2013). *Challenges in Implementing the Colombian Constitutional Court's Health-Care System Ruling of 2008*. [Dissertation for the degree philosophiae doctor (PhD) at the University of Bergen].

Gonzales-Bertomeu, J. (2016). Prisons and prisoners' rights. En J. Gonzales-Bertomeu & R. Gargarella (Eds.), *The Latin American Casebook, courts, constitutions, and rights* (1ra ed., p. 80-102). Routledge.

Gómez, J., & Mendieta, D. Estado de cosas inconstitucional y sistema penitenciario y carcelario de Colombia. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 14(3), p. 329-350.

Godoy, J. (2024). Judicialización de la política y politización de la justicia en la democracia asaltada. En Barrenechea, R. & Vergara, A (Eds.), *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (1ra ed., p. 255-276). Universidad del Pacífico.

Global Center for the Study of Law and Social Transformation. (2011). Global Center for the Study of Law and Social Transformation Concept Note. Paper presented at the Global Center Workshop, Chr. Michelsen Institute. Bergen. Norway.

Gutiérrez Vanegas, S., & Rivera Ortiz, O. M. (2021). La incidencia del estado de cosas inconstitucional frente al hacinamiento carcelario en América Latina: la crisis humanitaria del siglo XXI. *Opinión Jurídica*, 20(43), p. 71-94. <https://doi.org/10.22395/ojum.v20n43a2>

Goodin, R. *Teoría del diseño institucional*. Trad. María Luz Melón. España: Editorial Gedisa, 2003. GONNET, Juan Pablo. Durkheim.

Huerta, L. (2023). Tribunal Constitucional del Perú y conflicto de poderes. *Derecho PUCP*, (90), p. 415-461. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.012>

Ilizarbe, C. (2023). Perú 2022: colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 43(2), p. 349–375. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2023005000116>

Instituto Nacional Penitenciario. (2024). Informe estadístico diciembre 2024. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. [informe-estadistico-diciembre-2024.pdf](https://www.inpe.gob.pe/informe-estadistico-diciembre-2024.pdf)

Jesús, D., & Zárate, G. (2024). Hacinamiento carcelario: Impacto en la salud, abusos y regulaciones. *Revista InveCom / ISSN En línea: 2739-0063*, 5(2), p. 1–7. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13774076>

Landa, C. (2020a). Estatuto del juez constitucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 25(25), p. 101-127.

La República. (06 de julio de 2023). *El Frontón: de qué trata la propuesta para reabrir este penal luego de 37 años*. [El Frontón: de qué trata la propuesta para reabrir este penal luego de 37 años | Sociedad | La República](https://www.larepublica.pe/06-julio-2023/el-fronton-de-que-trata-la-propuesta-para-reabrir-este-penal-luego-de-37-anos)

Loaiza, P. (2013). La judicialización de la política en el Perú: Una observación del Tribunal Constitucional y sus decisiones frente a la píldora del día siguiente (2001-2010). *Polítai*, 4(7), p. 179-195.

López-Jiménez, L. (2023). El diseño institucional como medio para concretar el principio democrático de la participación ciudadana. *Universidade Federal do Paraná*, 10(2), p. 01-32. [El diseño institucional como medio para concretar el principio democrático de la participación ciudadana – DOAJ](https://www.ufrparana.br/revista/doi/10.21680/2175-2875.2023100200001)

Linares, S. (2003). La independencia judicial: conceptualización y medición. En G. Burgos (Ed.), *Independencia judicial en América Latina: ¿de quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* (1ra ed., p. 107-166). ILSA.

Levitsky, S., & Murillo, M. (2010). Variación de la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, número 24, p. 31-56. [Variacion-en-la-fortaleza-institucional.pdf](https://www.scielo.br/revsoc/pdf/RSO.10.24.01)

Llajaruna, K. (2020). *Relevancia del valor social del matrimonio civil en la resocialización penitenciaria intramuros tras la política penitenciaria al 2030 en el Perú*. [Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Derecho, Universidad San Juan Bautista]. Repositorio institucional - Universidad San Juan Bautista.

Martín, F., Ballesteros-Aguayo, L., García, E., & Cruz-Díaz, R. (2023). Producción y caracterización de los influencers sénior españoles en instagram. Fonseca, *Journal*

of *Communication*, (26), p. 103-120.  
<https://doi.org/10.14201/fjc.31237>

Martínez-Sánchez, W., & Gosálbez, H. (2023). La calidad de las instituciones del sector público: una revisión crítica de los estudios sobre el «buen gobierno» y la «debilidad institucional»: Debate: La calidad de las instituciones. Una perspectiva interdisciplinar. *Revista CENTRA De Ciencias Sociales*, 2(2), p. 167–186.  
<https://doi.org/10.54790/rccs.3>

Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research." *Political Analysis* 14: p. 227-249.

McCann, M. (1994). *Rights at work: Pay equity reform and the politics of legal mobilization*. University of Chicago Press.

Medina, A., & Cauti, F. (2021). Hacinamiento y violencia en las cárceles latinoamericanas vs. Derechos humanos de las personas privadas de libertad. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, p. 1-37.

Miró Quesada, J., & Morales, P. (2021). Pena y COVID-19: la pandemia desde el encierro.  
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/182693>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). *Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). *Política Nacional Penitenciaria al 2030*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). *Oficio N.º D000073-2021-INPE-P. Informe sobre el auto de Razón de Relatoría recaída en la sentencia del Expediente N.º 05436-2014-PHC/TC que declara el estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento de los establecimientos penitenciarios*.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). *Sesión N.º XXII del Consejo Nacional de Política Criminal*.

Muñante, A. [@AlejoMunante]. (06 de junio de 2023). *Reconstruir El Frontón y ampliar el penal de Challapalca se hace más que necesario para recluir a las organizaciones criminales que mantienen en zozobra a nuestra población. Cárceles no deben ser más lugares de vacaciones para delincuentes.* X. [Alejandro MuñantePE on X: "Reconstruir El Frontón y ampliar el penal de Challapalca se hace más que necesario para recluir a las organizaciones criminales que mantienen en zozobra a nuestra población. Cárceles no deben ser más lugares de vacaciones para delincuentes." / X](#)

Nuño, L. (2019). *Cárceles en América Latina 2000-2018. Tendencias y desafíos*. Departamento de Ciencias Sociales. [Cárceles en América Latina 2000-2018 Lucía Nuño.pdf \(pucp.edu.pe\)](#)

Otero, M. (2022). *Entre la Adopción y la Implementación de una Política Pública: un Estudio Sobre el Proceso de Reglamentación de la Ley de Alimentación Saludable*. [Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional - Pontificia Universidad Católica del Perú.

Osuna, N. (2015). Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. En V. Bazán (Ed.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales. La protección de los derechos sociales*. Las sentencias estructurales (1ra ed., p. 91-116). [ayuda para expo sentencia-libre.pdf \(d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net\)](#)

Palomino, I. (2022). *¿El juez constitucional es competente para declarar un ECI? La situación de los Establecimientos Penitenciarios en el Perú* [Trabajo para optar por el título de segunda especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional - Pontificia Universidad Católica del Perú. [PALOMINO DIAZ ILSE EVA \(1\).pdf \(pucp.edu.pe\)](#)

Paz, M. (2021). El hacinamiento en las cárceles del Perú afecta la dignidad humana. A propósito del D.L 1513 y la COVID-19. *Sapientia & Iustitia*, p. 91-114.

Piechensiten, A. (2019). Reforma carcelaria: litigio y judicialización del trato digno en prisión. *Universidad de Buenos Aires*. [Reforma-carcelaria-litigio-y-judicializacion-del-trato-digno-en-prision.pdf \(researchgate.net\)](#)

Peñaloza, A. (2017). *El fenómeno de la reinserción carcelaria en el Perú: análisis de los factores asociados a las trayectorias exitosas de reinserción social*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional - Pontificia Universidad Católica del Perú.

Penal Reform International. (2024). *Global Prison Trends 2024*. Oxford Academic. [Global Prison Trends 2024 - Penal Reform International](#)

Pezo, O., & Bellodas, C. A. (2023). Condiciones de hacinamiento penitenciario y el reingreso a los establecimientos penitenciarios del Perú. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 8(24), p. 369–393. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v8i24.661>

Quinteros, J., Navarro, A., & Meza, M. (2011). La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filipo*, 3(1), p. 69-80.

[La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia - Dialnet \(unirioja.es\)](#)

Quillahuaman, J., & Quillahuaman, D. (2021). *Hacinamiento penitenciario y derecho a la salud: revisión de literatura*. [Trabajo de investigación para optar el grado académico de Bachiller en Derecho]. Escuela Académico Profesional de Derecho, Universidad Continental, Cusco, Perú.

Repositorio Continental: Hacinamiento penitenciario y derecho a la salud: revisión de literatura

Ramírez, B. (2013). *El "estado de cosas inconstitucional" y sus posibilidades como herramienta para el litigio estratégico de derecho público. Una mirada a la jurisprudencia colombiana y peruana* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional - Pontificia Universidad Católica del Perú. [El "estado de cosas inconstitucional" y sus posibilidades como herramienta para el litigio estratégico de derecho público. Una mirada a la jurisprudencia colombiana y peruana. \(pucp.edu.pe\)](https://repositorio.pucp.edu.pe/handle/123456789/176304/18749)

Ramírez, B. (2016). El estado de cosas inconstitucional y sus posibilidades como herramienta para el litigio estratégico de Derecho Público. Una mirada a la jurisprudencia colombiana y peruana. *Anuario de Investigación del CICAJ 2015*. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho, p. 54-59.

Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), p. 135-156.

Rivera, I., & Forero, A. (2020, 11 de junio). *La COVID-19 y el sistema penitenciario en América Latina*. FIIAP. [https://www.fiap.gob.es/blog\\_fiap/la-covid-19-y-el-sistema-penitenciario-en-america-latina/](https://www.fiap.gob.es/blog_fiap/la-covid-19-y-el-sistema-penitenciario-en-america-latina/)

Rocha, M. (2022). Prisoner's rights. En Gargarella, R. & Guidi, S (Eds.), *The Oxford Handbook of constitutional law in Latin American* (1ra ed., 690-705). Oxford University Press.

Rojas, J. (2023). La elección de los miembros del Tribunal Constitucional peruano: análisis, comparación y propuesta. *Ley Y Gobierno*, 1(1). <https://revistas.unitru.edu.pe/index.php/facderccp/article/view/5299>

Rodríguez-Garavito, C., & Rodríguez-Franco, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Rodríguez-Garavito, C., & Rodríguez-Franco, D. (2015). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. [Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global - Dejusticia](#)

Rosemberg, G. (2008). *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: The University of Chicago Press.

Roel, L. (2021). El Tribunal Constitucional y su importancia en el Estado constitucional de Derecho peruano, p. 253-283. [https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/176304/18749\\_Maestria\\_derecho\\_FIN%20%281%29-253-283.pdf](https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/176304/18749_Maestria_derecho_FIN%20%281%29-253-283.pdf)

Ruiz Olabuénaga, J. (2003) Metodología de la investigación cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto.

Rubiano, S. (2009). La Corte Constitucional: entre la independencia judicial y la captura política. En J. Revelo-Rebolledo & R. García-Villegas (Eds.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia. 2002-2009* (1ra ed., p. 84-145). Dejusticia.

Resolución ministerial N.º 0452-2019-JUS. (2019, diciembre 4). Conformen Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal para actualizar la Política Nacional Penitenciaria. *Diario Oficial El Peruano*. Conformen Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal para actualizar la Política Nacional Penitenciaria - RESOLUCION MINISTERIAL - N° 0452-2019-JUS - JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Salcedo, D. (2023). Aprendizaje basado en proyectos (abpy), una estrategia metodológica interdisciplinar. *Nómadas*, (56). <https://doi.org/10.30578/nomadas.n56a15>

Sieder, R. (2011). Introducción. En Sieder, R; Schjolden, L. & Angell, A (Eds.), *La judicialización de la política en América Latina* (1ra ed., p. 17-36). Publicaciones de la Casa Chata.

Siles, A. (2021). Dwellers of Darkness: Peruvian Constitutional Court Case Law on Right to Equality of Persons Deprived of Liberty in Prisons. *Estudios constitucionales*, 19(1), p. 309-355. Moradores de tinieblas: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano ante el derecho a la igualdad de personas privadas de libertad en centros penitenciarios (scielo.cl)

Seminario-Hurtado, N., & Avellaneda-Vásquez, J. (2024). Población penitenciaria con discapacidad en el sistema jurídico peruano. *Foro: Revista de Derecho*, (42), p. 75-96. <https://doi.org/10.32719/26312484.2024.42.5>

Soto, A. [@AlejandroSotoRe]. (16 de febrero de 2024). *Ministro de Justicia, entiendo su preocupación sobre el presupuesto que supondría reabrir El Frontón. Sin embargo, esta cárcel no sería de lujo o un hotel 5 estrellas, solo debe tener lo mínimo indispensable para funcionar y albergar a los criminales. Es momento de dar pasos firmes contra el crimen y la inseguridad. X. Alejandro Soto Reyes on X: "Ministro de Justicia, entiendo su preocupación sobre el presupuesto que supondría reabrir El Frontón. Sin embargo, esta cárcel no sería de lujo o un hotel 5 estrellas, solo debe tener lo mínimo indispensable para funcionar y albergar a los criminales. Es momento de dar pasos" / X*

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). Las claves para el análisis. En *Análisis y gestión de políticas públicas* (1ra ed., p. 33-47). Editorial Ariel.

Torrecilla, J. M. (2006). *La entrevista*. Universidad Autónoma de Madrid.

Tushnet, Mark. 2008. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton University Press.

Tushnet, M. (2023). Formas alternativas del control judicial. En Tushnet, M (Ed.), *Tribunales débiles, derechos fuertes: Cómo pueden los jueces proteger los derechos sin imponerse a la autoridad democrática* (1ra ed., 45-68). Siglo Veintiuno Editores.

Tribunal Constitucional. (2020). Sentencia sobre el EXP. N.º 05436-2014-PHC/TC. 26 de mayo de 2020.

Torres, M., & Ariza, L. (2019). Definiendo el hacinamiento. Estándares normativos y perspectivas judiciales sobre el espacio penitenciario. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2), 227-258.  
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7632>

Woods, C. (2016). Confrontando La Superpoblación Carcelaria en América Latina: Análisis Comparativo De Los Precusores Necesarios Para Reformar. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 22(3), 617-647.  
[viewcontent.cgi\(nova.edu\)](http://viewcontent.cgi(nova.edu))



## Anexos

### Anexo A: Guía de Entrevista Semiestructurada para magistrados/as del Tribunal Constitucional

1. ¿Entre qué años y cuáles han sido las funciones que ha desempeñado como magistrado del Tribunal Constitucional?
2. ¿Cuál considera que es la relevancia del Estado de Cosas Inconstitucional en la actualidad? ¿En qué circunstancias considera que este mecanismo debe invocarse?
3. En el tiempo que usted ha laborado, ¿el Tribunal Constitucional realizó o ha realizado pedidos de información para evaluar el cumplimiento de la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC? ¿Cuántos? ¿Cada cuánto tiempo?
4. En el tiempo que usted ha laborado, ¿el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo audiencias públicas para evaluar cumplimiento de la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC? ¿Cuántas? ¿Cada cuánto tiempo? ¿Qué actores participaron de estas?
5. Desde su perspectiva, ¿los pedidos de información y las audiencias públicas han servido para hacerle seguimiento al cumplimiento de la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC?
6. Desde su perspectiva, ¿la actuación de la Comisión de Seguimiento ha sido relevante para el cumplimiento de la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC?
7. ¿Qué efectos considera que tuvo la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC en la formulación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030? (Explorar si a partir de la sentencia se tomaron en cuenta a otros actores claves, si sirvió para replantear o considerar otros objetivos, lineamientos, logros esperados, indicadores y medidas prioritarias).
8. ¿Cuáles considera que son los efectos más importantes que tuvo la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC en la implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030?
9. ¿Considera que ha habido avances en la solución de los problemas estructurales de hacinamiento penitenciario? ¿Considera que han mejorado las condiciones de vida de la población privada de libertad al interior de los establecimientos penitenciarios?
10. ¿Cómo considera que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha contribuido a articular las demandas sociales de la población privada de libertad?

11. ¿Cómo considera que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha tenido un efecto en las ideas de los actores políticos al respecto de los derechos fundamentales no restringidos de la población privada de libertad?
12. ¿Cómo considera que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha tenido un efecto en los recursos públicos (humanos y financieros) destinados a la población privada de libertad?
13. ¿De qué manera considera que se podrían fortalecer los mecanismos de seguimiento de las sentencias estructurales dictaminadas por el Tribunal Constitucional?



Anexo B: Guía de Entrevista Semiestructurada para funcionarios/as del MINJUSDH/INPE/CONAPOC/responsables de la actualización de la Política Nacional Penitenciaria al 2030

1. ¿Cuál considera que es la relevancia del Estado de Cosas Inconstitucional en la actualidad al respecto de la problemática de condiciones de vida digna en las cárceles?
2. ¿Cómo se llevó a cabo la actualización de la Política Nacional Penitenciaria al 2030? ¿Cuáles considera que fueron las principales dificultades durante este proceso?
3. ¿Qué dificultades considera que existen para la implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030?
4. En el tiempo que usted ha laborado dentro de la institución y hasta el cierre del 2024, ¿el Tribunal Constitucional realizó pedidos de información al respecto del cumplimiento de la Política Nacional Penitenciaria al 2030?
5. En el tiempo que usted ha laborado dentro de la institución y hasta el cierre del 2024, ¿el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo audiencias públicas al respecto del cumplimiento de la Política Nacional Penitenciaria al 2030? ¿Cómo se realizaron?
6. ¿Qué efectos considera que tuvo la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC en la formulación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030? (Explorar si a partir de la sentencia se tomaron en cuenta a otros actores claves, si sirvió para replantear o considerar otros objetivos, lineamientos, logros esperados, indicadores y medidas prioritarias, o acelerar su publicación).
7. ¿Qué efectos considera que tuvo la sentencia recaída en el Exp. N.º 5436-2014-PHC/TC en la implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030?
8. ¿Considera que ha habido avances en la solución de los problemas estructurales del sistema penitenciario? ¿Considera que los mecanismos de seguimiento del Tribunal Constitucional han contribuido a esto?
9. Desde el INPE, MINJUSDH u otras instituciones vinculadas, ¿se han formulado y llevado a cabo mecanismos de seguimiento para evaluar los avances de la Política Nacional Penitenciaria al 2030?
10. ¿Cómo considera que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha contribuido a articular las demandas sociales de la población privada de libertad?

11. ¿Cómo considera que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha tenido un efecto en las ideas de los actores políticos al respecto de los derechos fundamentales no restringidos de la población privada de libertad?
12. ¿Cómo considera que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha tenido un efecto en los recursos públicos (humanos y financieros) destinados a la población privada de libertad?

