CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
02 JUN 2023
RECIBIDO
Firma Hora 1:12 pm

LEY QUE PROPONE DECLARAR DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE "EL FRONTÓN" PARA ALBERGAR DELINCUENTES ALTA PELIGROSIDAD.

El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROPONE DECLARAR DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE "EL FRONTÓN" PARA ALBERGAR DELINCUENTES ALTA PELIGROSIDAD.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley siguiente:

Artículo Único. Declaración de necesidad pública e interés nacional
Declárese de necesidad pública y de interés nacional la reconstrucción e implementación del establecimiento penitenciario de alta seguridad "El Frontón", ubicado en la isla del mismo nombre frente a la costa de la Provincia Constitucional del Callao, para albergar condenados o procesados por delitos graves y delincuentes alta peligrosidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación

Encargar al Poder Ejecutivo; para que, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Instituto Nacional Penitenciario, realicen las acciones correspondientes para materializar la construcción e implementación de la infraestructura del establecimiento penitenciarios de alta seguridad "El Frontón".

Lima, mayo de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2023 12:24:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 17:16:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/06/2023 12:50:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/06/2023 10:36:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 31/05/2023 11:50:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/05/2023 14:14:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA ILICH FREDY FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/05/2023 17:06:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA ILICH FREDY FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/05/2023 17:06:57-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5232/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente en el país existen déficit de infraestructuras de centros penitenciarios para albergar a las personas que se encuentran inmersos en procesos penales ante el Poder Judicial y por la gravedad de los delitos imputados son sometidos a mandatos de prisión preventiva o luego de las sentencias condenatorias consentidas con responsabilidades penales deban cumplir sus sentencias con penas efectivas en dichos establecimientos.

La deficiente cantidad de recursos humanos que laboran en condiciones inadecuadas para administrar los penales precarios y en malas condiciones, hace que los internos, lejos de trabajar en su resocialización para recuperarse y reinsertarse a la sociedad terminen cometiendo delitos al interior y desde el interior de los penales.

> *"..., nos ocuparemos en este documento de las personas albergadas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles, en la medida que permanecen por tiempo prolongado en esta situación, cumpliendo la orden judicial emitida en su contra.*
> *Adultos.*
> *En merito a una orden de prisión preventiva o sentencia, las personas mayores d 18 años son internadas en centros penitenciarios, los cuales se encuentran bajo administración del Instituto nacional penitenciario. En la actualidad operan un total de 68 penales a nivel nacional registrándose una población de 97 111 internos de los cuales 5,156 – aproximadamente – son mujeres. Además de los adultos, en nuestras cárceles viven alrededor de 165 niños: 86 varones y 79 mujeres los cuales tienen el derecho a permanecer con sus madres hasta que cumplan los 3 años de edad.*
> *Adolescentes infractores*
> *En el Perú, los adolescentes desde los 14 años, pueden ser objeto de medidas restrictivas de la libertad personal. Según ley, ante las situaciones más graves, es posible imponer la medida socioeducativa de internamiento, la cual se cumple en los 9 centros juveniles existentes en el país. A la fecha estos espacios albergan a 2103 adolescentes. Los centros juveniles se encuentran a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por medio del Programa Nacional de Centros Juveniles – PPRONACE.*

Personal a cargo de los privados.

Es preocupación institucional también la forma en que los funcionarios y trabajadoras/es de las cárceles y centros juveniles cumplen sus funciones en la medida que conviven por tiempos prolongados con los privados de libertad, en muchos casos sin la debida protección para su integridad personal o precauciones de bioseguridad."[1]

La grave problemática que arrastra el Instituto Nacional Penitenciario, no es solo la falta de infraestructuras; sino que, además, es el hacinamiento de los reclusos, con infraestructura precaria y servicios deficientes que no permiten cumplir con los requisitos para concretar las funciones de la pena; prevención, protección y resocialización del interno.

"..., el exceso de internos e internas sobre la capacidad de los establecimientos penitenciarios para albergarlos, constituye el principal factor que menoscaba los derechos humanos d las personas privadas de libertad:

"La sobrepoblación y el hacinamiento resulta ser el elemento detonante de la situación de violencia cotidiana que se vive en algunos penales"

Tómese en cuenta, que. A la fecha del citado informe, el total de personas privadas de libertad ascendía a 24,888 personas. Hoy casi 20 años después, se alberga a casi 70,000 reclusos/as más. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional Penitenciario a agosto del 2018, la población penitenciaria asciende a 89,166 internos e internas mientras que la capacidad de albergue a nivel nacional e de solo 39,256 plazas. Esto significa que existe un nivel de hacinamiento que alcanza el 128%. En el 2021, fecha de publicación del último informe defensorial sobre esta materia, esta cifra se sitúa en 75%. En un periodo de 7 años se registra un crecimiento de 53%.

[1] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf

GRÁFICO N° 2
POBLACIÓN PENITENCIARIA

POPE: 89.166
Cap. albergue: 39,156

Fuente: Supervisión Nacional a penales 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como bien ha sido señalado en otras ocasiones, esta situación contribuye a que las condiciones de seguridad y control en el sistema penitenciario no sean las adecuadas y que al interior de los penales se generen espacios de tensión. So los efectos del hacinamiento afectan a todas las personas privadas de libertad, generan especial daño entre los grupos de especial protección como las mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, etc.

El hacinamiento ocasiona también frecuentes fallas en los mecanismos de control y vigilancia penitenciaria, lo que se refleja en la existencia de armas y celulares al interior de las carceles. Entre otros efectos. Origina:

- *Problemas psicológicos y emocionales en los internos e internas al no tener un espacio propio y privado dentro del penal. Este hecho produce continuas disputas por espacios y avientes, lo cual impide el mantenimiento d relaciones sociales adecuadas.*
- *Imposibilidad de acceder por parte de un número mayor de internos o internas a las áreas de trabajo y educación existentes. La capacidad instalada no puede satisfacer un nivel de demanda que aumenta en forma constante.*
- *Afectaciones a la salud física y psíquica, dado que el interno o interna es susceptible de padecer enfermedades infecto-contagiosas y síndromes, como tuberculosis, hepatitis o VIH/SIDA; además de desarrollar enfermedades mentales.*

Sobre la forma en el que el hacinamiento afecta la integridad de las reclusas y reclusos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe "Sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas" (2011), ha señalado:

"460. El hacinamiento puede llegar a constituir en si mismo una forma de trato cruel, inhumano y degradante, violatorio del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos reconocidos internacionalmente. En definitiva, esta situación constituye una grave deficiencia estructural que trastoca por completo el cumplimiento de la finalidad esencial que la Convención Americana le atribuye a las penas privativas de libertad: la reforma y la rehabilitación social de los condenados".

A nivel nacional, la "Política nacional Penitenciaria y Plan nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020", aprobada por el Ministerio de Justicia, señalan que el hacinamiento constituye una vulneración a los Derechos Humanos:

"En tal sentido, el impacto del crecimiento poblacional penitenciario determina que el hacinamiento en las instituciones penales se haya convertido en un problema mundial de derechos humanos, salud y seguridad para los internos, sus familias y sus comunidades. Como se verá posteriormente, el caso peruano no es ajeno a este fenómeno"[2]

Con el incremento imparable de la actividad delictiva que viene sufriendo el país, y debido a la inexistencia de una política de seguridad ciudadana eficiente y eficaz, las bandas de criminales que extorsionan, secuestran, asesinan, trafico de drogas, tratas de personas, asaltos, etc. Luego de ser capturados los presuntos autores y una vez procesados o sentenciados, no pueden ser encarcelados en establecimientos seguros, con la finalidad de proteger a las víctimas o a la sociedad en general de los indeseables.

Hasta 1986 existía y se encontraba habilitado el penal de "*El Frontón*", como un centro penitenciario para internar a delincuentes de alta peligrosidad, que por su ubicación en la isla del mismo nombre era de difícil acceso; por ende, también la fuga del mencionado penitenciario era prácticamente improbable. Penal que por los hechos de amotinamiento que llevaron a enfrentamientos entre los miembros de la marina y los reclusos, acarreo la muerte de los reclusos, situación que motivo el cierre y destrucción de la infraestructura penitenciara existente en la isla.

[2] https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1050573-informe-de-adjuntia-n-006-2018-dp-adhpd

"¿Qué pasó en el penal El Frontón y por qué hasta ahora no se ha reabierto?

En la década de los 80, el penal El Frontón albergaba a los más peligrosos criminales y terroristas. Sin embargo, fue cerrado sin una apertura determinada. ...

El penal El Frontón fue un centro reclusorio que empezó a funcionar en 1917 hasta fines de la década de los 80. Albergaba principalmente a los criminales más peligrosos del Perú, principalmente a los condenados por homicidio y violación. No obstante, debido a un motín provocado por los reclusos en el que también estuvo involucrado la Marina de Guerra, fue cerrado definitivamente hasta el día de hoy.

Mas de 100 reclusos murieron durante las acciones militares perpetradas por los marinos, quienes en la actualidad siguen enfrentando juicios por este suceso, al cual se le denomina La Matanza en El Frontón. Conoce a continuación que ocurrió en el centro penitenciario durante aquella época y cómo va el caso en la actualidad.

El desaparecido penal El Frontón estuvo ubicado en una pequeña isla también denominada El Frontón, la cual está cerca al Callao. Por muchos siglos, estuvo deshabitada, pero en 1917, durante el segundo gobierno de José Pardo y Barreda, se construyó una cárcel con el fin de albergar a los más peligrosos criminales del país.

Uno de los políticos que pasó por esta cárcel fue Fernando Belaunde Terry, expresidente del Perú, quien fue detenido por encabezar una protesta contra el Gobierno de Manuel Prado Ugarteche en 1962.

En la actualidad, El Frontón, más que ser recordado como un penal de los más peligrosos, muchos lo rememoran por las masacres más sangrientas que tuvo en el país.

El motín en los penales de El Frontón, San Juan de Lurigancho y Santa Bárbara

La madrugada del 18 de junio de 1986, los reclusos de El Frontón iniciaron un motín en el pabellón Azul. Al mismo tiempo, en los penales de San Juan de Lurigancho y Santa Bárbara, los presos también empezaron a amotinarse para escapar.

Mientras tanto, en Lima, se llevaba a cabo la conferencia mundial de la Internacional Socialista, a la cual asistieron 22 presidentes, decenas de representantes de partidos políticos y alrededor de 500 periodistas extranjeros. El jede de Estado de entonces, Alan García, así como otras autoridades peruanas, también se encontraban en el evento.

Sin embargo, mientras diversos lideres del mundo se reunían en el país, la situación en los penales se agravaba. Los prisioneros tomaron de rehenes a los guardias de las cárceles y periodistas con el fin de que las autoridades hagan caso al pliego de

demandas que presentaron, pues buscaban que se eliminaran las requisas y revisiones, así como el cierre del penal canto grande, su negativa a trasladarse a otros centros penitenciarios y mejores condiciones carcelarias..."[3]

Desde hace unos añas atrás, diferentes políticos y funcionarios públicos vinculados al tema penitenciario, vinieron emitiendo opinión a favor y en contra de la reapertura del establecimiento penitenciario de *"El Frontón"*, sustentando los que se encuentran a favor de la reconstrucción y habilitación de la cárcel, en el alto grado de seguridad que podría brindar para internar a los delincuentes altamente peligrosos en la isla del mismo nombre; los otros, es decir lo que no se encuentran a favor, sostienen básicamente que su construcción y funcionamiento sería muy onerosa para el Estado.

"Ministro plantea reabrir El Frontón y San Jorge
Gastón Rodríguez lanzó propuesta, pero parece que olvidó que otrora penal está en ruinas.
Ante los recientes casos de hampones que han sido liberados por la Fiscalía, por el riesgo al contagio de COVID-19, la Comandancia General de la Policía propuso reabrir los penales de El Frontón y San Jorge. Así lo dio a conocer el ministro del Interior, Gastón Rodríguez, quien informo que esos lugares serian para internar a los criminales que cometen delitos comunes y que son reincidentes"[4].

La materialización de la proposición legislativa encaminaría la posibilidad de implementar una de las alternativas de solución al problema del hacinamiento y el déficit de establecimientos penitenciarios seguros en la ciudad de Lima, para instalar a procesados peligrosos que se encuentran con mandato de prisión preventiva o ya fueron condenados por la comisión de delitos que vulneran gravemente bienes jurídicos tutelados por el Estado.

[3]https://larepublica.pe/datos-lr/respuestas/2022/08/17/penal-el-fronton-que-paso-cuando-se-cerro-y-por-que-hasta-ahora-no-se-ha-reabierto-matanza-en-el-penal-de-lurigancho-1983-historia-muerte-y-abusos-de-el-fronton-evat#:~:text=Matanza%20en%20El%20Front%C3%B3n,-A%20las%20tres&text=En%20total%2C%20se%20report%C3%B3%20que,Tambi%C3%A9n%20fueron%20registrados%20varios%20desaparecidos.&text=Seg%C3%BAn%20dos%20efectivos%20de%20la,balazos%20y%20con%20armas%20blancas.
[4] https://peru21.pe/politica/ministro-plantea-reabrir-el-fronton-y-san-jorge-estado-de-emergencia-noticia/

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa no vulnera ningún dispositivo normativo por ser uno declarativo que pretende llamar la atención al Poder Ejecutivo para evaluar la recuperación del penal de *"El Frontón"*, recogiendo además el anhelo de los ciudadanos; enmarcándose, por tanto, dentro del ordenamiento constitucional y legal del país.

Asimismo, la aprobación de la propuesta no modificará o requerirá la aprobación de otra ley.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del proyecto de ley no representa mayor gasto o costos al Estado; por cuanto, se trata de una proposición declarativa que tiene por finalidad que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario, puedan viabilizar la necesidad de rehabilitar y contar con el penal de máxima seguridad *"El Frontón"*, con el objeto de encarcelar a procesados considerados como peligrosos que se encuentren con mandato de prisión preventiva o que ya fueron condenados por delitos graves.

De materializarse la propuesta y una vez acogida por el Poder Ejecutivo, la población en general y las victimas en particular serían los beneficiados al contar con mayor seguridad al saber que los delincuentes peligrosos se encuentran realmente aislados.

De materializarse el anhelo del Instituto Nacional Penitenciario se vería beneficiado por contar con un recinto adicional donde colocar a delincuentes o procesados peligrosos.

IV. VINCULACION CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Con la Política 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con la Política 9. Política de Seguridad Nacional.

Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

Con la Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atiende las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con la Política 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.
Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.