CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 ENE. 2024
RECIBIDO
Trámite Documentario Hora: 13:30

# PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO Y NECESIDAD NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN URGENTE DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS ALEJADOS DE ZONAS URBANAS Y A MÁS DE TRES MIL METROS SOBRE EL NIVEL DEL MAR

El Grupo Parlamentario "Unidad y Diálogo Parlamentario" a iniciativa del congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS,** en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

**Fórmula legal**

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO Y NECESIDAD NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN URGENTE DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS ALEJADOS DE ZONAS URBANAS Y A MÁS DE TRES MIL METROS SOBRE EL NIVEL DEL MAR**



**Artículo 1. Declaración de Interés Público**

Se declara de interés público y necesidad nacional la construcción urgente de establecimientos penitenciarios en áreas alejadas de las zonas urbanas y a más de tres mil metros sobre el nivel del mar; con la finalidad de evitar el hacinamiento y sobrepoblación, mejorar las condiciones de habitabilidad de los internos, y, preservar la seguridad ciudadana.

**Artículo 2. Programación de las construcciones**

Aprobada la presente ley, el Poder Ejecutivo presenta, ante el Congreso de la República, en el plazo de noventa días calendario, la programación y memoria de la construcción de los establecimientos penitenciarios.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CARRERA LEON TAX LUIS GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 18:31:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HINAYA Eladio Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2024 12:08:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 11:45:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 11:42:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 11:41:49-0500

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Li
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa
www.jburgos@congreso.gob.pe

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**Fundamentación**

El interés público está referido a aquellas cuestiones, asuntos o decisiones que afectan de manera directa o indirecta a la sociedad en su conjunto. Es decir, está vinculado directamente al beneficio común y la promoción del bien común, y suele involucrar áreas clave como la seguridad, la salud, la educación, la justicia y otros aspectos fundamentales de la vida social.

En ese sentido, está fundamentado en la idea de que existen ciertos valores y objetivos que son fundamentales para el funcionamiento armonioso de la sociedad, y que la toma de decisiones debe orientarse hacia la maximización de estos valores. De allí que la identificación y promoción del interés público son tareas esenciales de las instituciones gubernamentales y de la sociedad en su conjunto.



De otro lado, la necesidad nacional está referida a las demandas imperativas y esenciales que surgen en el contexto de un país y que requieren atención prioritaria para garantizar su desarrollo, estabilidad y seguridad. Estas necesidades pueden abarcar una variedad de áreas, desde la economía y la infraestructura hasta la defensa y la preservación del medio ambiente.

La satisfacción de las necesidades nacionales implica a menudo la formulación e implementación de políticas públicas, estrategias y acciones gubernamentales que aborden eficazmente los problemas y desafíos identificados. Estas necesidades suelen trascender los intereses individuales o sectoriales, centrándose en el beneficio colectivo y el fortalecimiento de la nación en su conjunto.

Ambos conceptos, el interés público y la necesidad nacional, están interrelacionados y orientan las decisiones y acciones de los gobiernos, las instituciones y la sociedad en su conjunto, con el objetivo de construir y mantener sociedades fuertes, justas y sostenibles.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 12:09:03-0500

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Respecto a las leyes declarativas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[1], considera que: "*este tipo de ley debe tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, atendiendo a los siguientes parámetros:*

- *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado."*

En ese mismo sentido el Tribunal Constitucional[2] ha expresado respecto al interés público que "*tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa*".



En tema central de análisis que fundamenta este proyecto está relacionado entre otros factores y en gran medida por el hacinamiento en los penales, el mismo que ha alcanzado proporciones alarmantes, convirtiéndose en una crisis humanitaria que afecta no solo a los reclusos, sino también a la sociedad en su conjunto.

Precisamente los especialistas, atribuyen este fenómeno al resultado de diversos factores, como son:

- Un sistema judicial ineficiente, pues los procesos prolongados y la demora en la toma de decisiones generan un aumento en el número de personas en detención preventiva.

---

[1] https://www.actualidadambiental.pe/opinion-las-leyes-declaratorias-de-interes-nacional-o-necesidad-publica-son-solo-declaratorias/

[2] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html#:~:text=El%20inter%C3%A9s%20p%C3%BAblico%20tiene%20que,inter%C3%A9s%20general%20de%20la%20comunidad.&text=Consecuentemente%2C%20el%20inter%C3%A9s%20p%C3%BAblico%20es,estatal%20y%20un%20concepto%20jur%C3%ADdico

- Legislación dura sin alternativas, pues la falta de programas de rehabilitación efectivos perpetúa la reincidencia y agrava la sobrepoblación en las prisiones.
- Desigualdad social y económica, pues la falta de acceso a la educación y oportunidades laborales contribuye a la criminalidad y, por ende, al hacinamiento en las cárceles.
- El uso excesivo de la prisión preventiva, pues para marzo del 2016, un total de 38,696 internos a nivel nacional se encontraban esperando sentencia (representando casi el 50% del total de los internos).
- La limitada capacidad de albergue, pues el creciente número de internos en el país contrasta con la limitada capacidad de albergue de los penales que crece a un ritmo mucho menor.

De acuerdo a la información del INPE[3], a marzo de 2023, "*la población penitenciaria total asciende a 90,516 internos, de los cuales 56,274 (62.2%) son sentenciados y 34,242 (37.8%) son procesados y está divida en: población intramuros y extramuros. La primera está conformada por personas privadas de libertad en condición de procesados y sentenciados. Los procesados se encuentran bajo medidas cautelares (prisión preventiva o mandatos de detención) y los condenados a penas privativas de libertad de carácter efectivo. De otro lado, la población extramuros está conformada por personas que egresado tras la obtención de un beneficio penitenciario (semilibertad o libertad condicional); o que han sido sentenciados a condenas de Penas Limitativas de Derechos (Prestación de Servicio a la Comunidad y la Limitación de Días Libre); o los sentenciados a Medidas Alternativas (Sentenciados a Suspensión de la Ejecución de la Pena, Sentenciados a Reserva del Fallo Condenatorio, Procedimiento Especial de Conversión de Penas o Vigilancia Electrónica Personal)*".



La situación de hacinamiento ha conllevado entre otras cosas, a que la tuberculosis se haya convertido en la principal causa de mortalidad al interior de los penales. Aunado a ello, el déficit de infraestructura ha conllevado que existan personas con enfermedades siquiátricas recluidas en establecimientos penitenciarios y no en centros de salud especializados.

[3] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/cap06.pdf

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el Expediente 3426-2008PHC/TC[4], ha declarado en estado de cosas inconstitucional la situación deficitaria del tratamiento de las enfermedades mentales que existe en el país, en particular cuando se trata de personas recluidas o a las cuales se les ha impuesto medidas de seguridad, manifestando que:

*(...) "30. La situación descrita en los fundamentos que preceden permite constatar a este Tribunal Constitucional la violación masiva y/o generalizada de uno o varios derechos fundamentales (derecho a la salud, integridad personal, etc.) que afectan a un número significativo de personas que adolecen de enfermedad mental. Pero, además, esta situación de hecho contraria a la Constitución, permite reconocer a este Colegiado la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de las personas que adolecen de enfermedad mental, dentro de las que se encuentran las personas sujetas a medidas de internación. En efecto, se aprecia que existen escasos planes, programas y servicios de salud mental dirigidos a personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación. Los existentes no están debidamente articulados entre los sectores e instituciones del Estado, lo cual se aleja por entero del Plan Estratégico del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) para el período 2007. 2011, que recoge las propuestas de la Comisión Multisectorial, creada por la Resolución Ministerial N º 336- 2006-PCM de fecha 18 de setiembre de 2006, e integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros, y que en el rubro V Lineamientos Estratégicos: Salud Penitenciaria, señala que es prioridad para el INPE: "Desarrollar y/o fortalecer los vínculos con el Ministerio de Salud en los respectivos niveles regional y local, así como la asistencia y traslado de internos psiquiátricos a Hospitales de Salud Mental" (...)*



Otro supuesto que fundamenta la presente iniciativa es que, la construcción de los establecimientos penitenciarios promueva y preserven la seguridad ciudadana. Y precisamente, con ese objeto deben ubicarse en áreas alejadas de las zonas urbanas de las ciudades y a más de tres mil metros sobre el nivel del mar.

[4] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03426-2008-HC.html

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha precisado en el Expediente 349-2004PA/TC, lo siguiente:

(...) "*13. Aunque no existe una aproximación conceptual precisa en cuanto a lo que, para la Constitución representa la seguridad ciudadana, sino, básicamente, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, esta puede ser catalogada como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal, suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo" (...)*

La United Nations Development Programme [5] acertadamente ha definido a la seguridad ciudadana como: *"el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento".*



Efectivamente, la lejanía de estos establecimientos penitenciarios con las ciudades permitiría que se evite el planeamiento, preparación y direccionamiento de la comisión de ilícitos penales tales como el sicariato, extorsión, reglaje, tráfico ilícito de drogas, entre otros, que se vienen perpetrando desde las actuales cárceles, ubicadas cerca o dentro de las ciudades a nivel nacional.

De otro lado, hay que precisar que la construcción de centros penitenciarios a más de tres mil metros sobre el nivel del mar no resulta inconstitucional, ya que lo relevante para

[5] https://www.undp.org/es/publications/sinopsis-seguridad-ciudadana

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

garantizar los derechos de los internos es que se les otorguen las garantías para preservar el derecho a la salud, así como, facilidades para la visita de los parientes.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente 1429-2002-PHC/TC que:

> *(...) "Por lo tanto, los reclusos, como en el caso de los demandantes, tienen un derecho constitucional a la salud al igual que cualquier persona. Pero, en este caso, es el Estado el que asume la responsabilidad por la salud de los internos; hay, pues, un deber de no exponerlos a situaciones que pudieran comprometer o afectar su salud. Por esta razón, el Instituto Nacional Penitenciario, como sector de la administración competente de la dirección y administración del sistema penitenciario y, en particular la Dirección Regional de Puno, son responsables de todo acto que pudiera poner en riesgo la salud de los demandantes y debe, en consecuencia, proporcionar una adecuada y oportuna atención médica." (...)*

Efectivamente, la lejanía de estos establecimientos penitenciarios con las ciudades permitiría que se evite el planeamiento, preparación y direccionamiento de la comisión de ilícitos penales tales como el sicariato, extorsión, reglaje, tráfico ilícito de drogas, entre otros, que se vienen perpetrando desde las actuales cárceles, ubicadas cerca o dentro de las ciudades a nivel nacional.



En ese sentido, hay que precisar que, si bien la pena tiene una función resocializadora, no debe suponer una afectación de la seguridad ciudadana de los pobladores. Estamos claramente ante una priorización de derechos, donde se ponderan los colectivos, por lo que es perfectamente viable que la construcción de los establecimientos penitenciarios debe realizarse alejadas de las zonas urbanas y a más de tres mil metros sobre el nivel del mar.

**Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional**

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional y legal, pues pretende evitar el hacinamiento y sobrepoblación, mejorar las condiciones de habitabilidad de los internos, y, preservar la seguridad ciudadana.

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

**Análisis costo beneficio**

La presente iniciativa legislativa se resume el costo beneficio en el siguiente cuadro:

| Beneficios | Costos |
|---|---|
| - *Evita el hacinamiento y sobrepoblación de los internos y mejorar sus condiciones de habitabilidad de los internos.*<br><br>- *Busca preservar la seguridad ciudadana.* | - *No genera costos económicos, pues se trata de una ley declarativa que constituye una fuente jurídica para que posteriormente el Poder Ejecutivo en el ámbito de sus atribuciones atienda los gastos que requiera su materialización.*<br>. |

**Vinculación con el acuerdo nacional y la agenda legislativa**

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes políticas de Estado: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes (Política 6), Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y Seguridad Ciudadana (Política 7), y, Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).



Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe