

**JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA**
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DEL PAÍS POR RAZONES DE HACINAMIENTO A FIN DE DICTAR MEDIDAS PARA MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A NIVEL NACIONAL Y FORTALECER LA SEGURIDAD CIUDADANA

La Bancada Parlamentaria Alianza Para el Progreso, a iniciativa del señor Congresista de la República que suscribe **JORGE ALFONSO MARTICORENA MENDOZA**, en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa, que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y, de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente Iniciativa:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA LOS ESTABLECIMIENTOS
PENITENCIARIOS DEL PAÍS POR RAZONES DE HACINAMIENTO, A FIN
DE DICTAR MEDIDAS PARA MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA DE LOS
ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A NIVEL NACIONAL Y
FORTALECER LA SEGURIDAD CIUDADANA**

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar en emergencia los establecimientos penitenciarios del país, por razones de hacinamiento, a fin de dictar medidas para mejorar la infraestructura de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional y fortalecer la seguridad ciudadana.

Artículo 2°. Declaración de Emergencia

Declárese en emergencia los establecimientos penitenciarios del país, por el período de doce meses a partir de la puesta en vigencia de la presente Ley, por razones de hacinamiento, a fin de dictar medidas para mejorar la infraestructura de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional y fortalecer la seguridad ciudadana.

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Artículo 3°. Prorroga de Declaratoria de Emergencia

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, podrá prorrogar por única vez, por un plazo adicional la declaratoria de emergencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Artículo Único.

Encárguese al Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, en coordinación con los Gobiernos Regionales y locales, en el marco de sus competencias, la actualización y aprobación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030.



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/11/2024 10:15:15-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/11/2024 11:53:44-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2024 18:47:04-0500

Lima, noviembre de 2024



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/11/2024 12:51:00-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/11/2024 12:23:54-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2024 18:33:56-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2024 17:04:41-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/11/2024 12:50:34-0500

Av. Abancay 251, Oficina 100 P, Lima, Perú
Central Telefónica: 311-7777 Anexo 7186



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **19** de **noviembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9525/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA. -

I.a ANTECEDENTES:

La edición digital del Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2023) define al establecimiento penitenciario como aquel "destinado a la custodia de detenidos, presos y penados, que cuenta con medidas de seguridad para evitar que estos puedan salir libremente¹".

La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) ha señalado que los establecimientos penitenciarios tienen entre sus objetivos proteger a la sociedad de los delincuentes, agregando que su diseño y planificación requiere de ciertas consideraciones como los requisitos físicos (que no se limita al tamaño de las celdas) y adecuadas condiciones de seguridad, entre otros²

La Constitución Política del Perú (1993) consagra "el derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados" (Art. 139°, inc. 21°), mientras que, el Código de Ejecución Penal (1991) no define que se pueda entender o considerar como establecimiento penitenciario, sin embargo, a lo largo de su texto precisa una serie de características o funciones, como que un interno solo puede ingresar al mismo por mandato judicial (Art. 2°); asimismo, que en su interior se promueven actividades recreativas, religiosas (Art. 18°), también se fomenta que el interno pueda recibir educación (Art. 69°), servicio médico básico (Art. 77°) y asistencia legal gratuita (Art. 87°).

Finalmente, este cuerpo legal distingue hasta cuatro tipos de establecimientos penitenciarios (Art. 95°): de procesados, de mujeres, especiales y de

¹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, edición digital 2023. Disponible en:

<https://dpej.rae.es/lema/establecimiento-penitenciario#:~:text=Centro%20destinado%20a%20la%20custodia,que%20estos%20puedan%20salir%20libremente.>

² Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). "Orientaciones Técnicas para la Planificación de Establecimientos Penitenciarios". Naciones Unidas. 2016.

sentenciados, en los cuales, se desarrollan los regímenes penitenciarios cerrados, semi abiertos y abiertos (Art.97°).

Según el Informe Estadístico elaborado por el Instituto Nacional Penitenciario (2024), al mes de julio del presente año existen en el país 69 establecimientos penitenciarios cuya capacidad es de 41,556 internos³.

I.b IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA:

De acuerdo al Instituto Nacional Penitenciario⁴, la población penitenciaria a nivel nacional asciende a 98,035 internos, presentándose un excedente de 56,479 internos respecto a la capacidad registrada en los establecimientos penitenciarios, es decir, el límite máximo de dichos locales se ve desbordada en un 136%; acotando que, en caso la sobrepoblación sea igual o supere el 20% estamos ante una situación de hacinamiento.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA CAPACIDAD DE ALBERGUE, SOBREPoblación Y HACINAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS SEGÚN LAS OFICINAS REGIONALES					
Total	Capacidad de Albergue (c)	Población Penitenciaria (POPE)	Sobrepoblación (s=POPE-c)	% Sobrepoblación	% Hacinamiento (%H)
69 Establecimientos Penitenciarios	41,556	98,035	56,479	136%	116%

Fuente: Oficina General de Infraestructura
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

En ese sentido, se ha determinado que existe una tendencia al incremento de la población penitenciaria en los últimos años (Pezo et al, 2024) en razón de 4% a 10% por cada año, a excepción de la transición del año 2019 a 2020 debido a las medidas adoptadas por motivo de la emergencia sanitaria dispuesta por la pandemia del Covid-19⁵. Se puede detallar:

³ Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Informe Estadístico julio 2024. Disponible en: https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_julio_2024.pdf

⁴ Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Ob. Cit.

⁵ PEZO, Omar; BELLODAS, Carlos; PONCE, Jackeline: "Análisis criminológico de variables que influyen en el incremento de la población penitenciaria en el Perú entre los años 2007 a 2022". Polít. Crim. Vol. 19 N° 37 (Julio 2024), Art. 9, pp. 250-275. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v19n37/0718-3399-politcrim-19-37-250.pdf>

Año	Población penitenciaria	Porcentaje de aumento (respecto al 2007)	Porcentaje respecto al año anterior
2007	41546		
2008	43466	4.62%	4.62%
2009	44254	6.52%	1.81%
2010	46198	11.2%	4.39%
2011	52700	26.85%	14.07%
2012	61390	47.76%	16.49%
2013	67597	62.7%	10.11%
2014	71961	73.21%	6.46%
2015	77242	85.92%	7.34%
2016	82023	97.43%	6.19%
2017	85811	106.54%	4.62%
2018	90934	118.88%	5.97%
2019	95548	129.98%	5.07%
2020	86955	109.3%	-8.99%
2021	87245	110%	0.33%
2022	89915	116.42%	3.06%

Fuente: "Análisis criminológico de variables que influyen en el incremento de la población penitenciaria en el Perú entre los años 2007 a 2022"

Elaboración: PEZO, Omar; BELLODAS, Carlos; PONCE, Jackeline

Esta situación conllevó a que el Tribunal Constitucional se pronuncie en el Expediente N°5436-2014-PHC/TC Tacna, declarando que "existe un estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la capacidad de albergue, calidad de su infraestructura e instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos, a nivel nacional"; precisando esta sentencia que, en caso no se supere este problema a través del trabajo coordinado entre los tres poderes del Estado y la sociedad en general, para el año 2025, los mencionados establecimientos deberán ser cerrados.

A su vez, el evidenciado incremento desmesurado de la población penitenciaria se contradice con el Informe de Evaluación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2023), aprobado por Resolución Ministerial N°0186-2024-JUS, cuyo primer y principal

objetivo fue "Reducir significativamente el hacinamiento en el sistema penitenciario".

Lo cierto es, que el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios del país es un problema que no atañe solamente a los internos y los penales, sino que demanda la atención del Estado, habida cuenta que, como consecuencia de esta problemática, **se reduce la posibilidad que las autoridades penitenciarias vigilen y ejerzan control sobre los internos, quienes en muchos casos aprovecharán para perpetrar delitos desde sus celdas**, por ende, la sobrepoblación penitenciaria repercute en el incremento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana⁶ (Paz, 2021).

No cabe duda entonces, de la incidencia del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios en la comisión de delitos por parte de los internos, debido a la imposibilidad de control por parte de las autoridades penitenciarias; ciertamente, altas autoridades policiales como el jefe PNP de Dirección de Investigación Criminal (Dirincrí) sostuvo que desde las cárceles se perpetrar delito como extorsiones, amenazas y cobro de cupos⁷. Por su parte, el jefe de la Región Policial de Piura informó que para mediados de 2024 recibieron 994 denuncias por la comisión del delito de extorsión, de las cuales el 75% de las comunicaciones telefónicas extorsivas provienen del penal de Piura⁸.

Estos actos delictivos, desde los establecimientos penitenciarios, son verificados constantemente por las autoridades competentes, como recientemente sucedió en el Establecimiento Penitenciario de Chincha, donde se llevó a cabo el operativo "Fiscales por un Perú Seguro", el 1ro de noviembre de 2024, donde

⁶ Paz Panduro, M. N. (2021). El hacinamiento en las cárceles del Perú afecta la dignidad humana. A propósito del D.L. 1513 y la Covid-19. *Sapientia & Iustitia*, (3), 91–114. Disponible en: <https://sapientia.ucss.edu.pe/index.php/sei/article/view/19/21>

⁷ Portal web Infobae. Extorsiones continúan desde penales: "Me pusieron dos granadas en la puerta de mi negocio". Publicado el 20/09/2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2023/09/20/extorsiones-continuan-desde-penales-me-pusieron-dos-granadas-en-la-puerta-de-mi-negocio/>

⁸ Portal web de Cutivalú. Piura: 75 % de las llamadas extorsivas provienen del penal, asegura el general Farías. Publicado el 11/08/2024. Disponible en: <https://www.cutivalu.pe/piura-75-de-las-llamadas-extorsivas-proviene-del-penal-asegura-el-general-farias/>

fiscales y personal policial pudieron encontrar libretas con numerosos apuntes de nombres y números de teléfonos, hallazgos que estaría relacionado a delitos de extorsión desde el penal⁹.

Es oportuno precisar que, el penal de Chíncha registra, según el INPE (2024), registra una sobrepoblación de 183%, lo que confirma la hipótesis antes precisada; más aún, una trabajadora penitenciaria de este penal fue asesinada y otro fue herido mientras salían de laborar, lo que conllevó al jefe del INPE a declarar que, hasta los directores y funcionarios de los establecimientos penitenciarios son amenazados por los delincuentes¹⁰.

I.c MARCO LEGAL:

- Constitución Política del Perú, que consagra en el inciso 21 de su artículo 139° el derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados.
- Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Legislativo N°654.
- Decreto Supremo N°011-2020-JUS que aprueba la Política Nacional Penitenciaria al 2030.
- Decreto Supremo N°003-2024-JUS que aprueba el Plan Estratégico Multisectorial de la Política Nacional Penitenciaria al 2030.

I.d PROPUESTA LEGISLATIVA:

La necesidad de construir establecimientos penitenciarios como alternativa para la lucha contra la inseguridad ciudadana, fue considerada en la III Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC),

⁹ Plataforma Digital Única del Estado Peruano. Fiscalía dirige operativo conjunto y halla apuntes de números telefónicos de presuntas extorsiones en el penal de Chíncha. Publicado el 04/11/2024. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/1051569-fiscalia-dirige-operativo-conjunto-y-halla-apuntes-de-numeros-telefonicos-de-presuntas-extorsiones-en-el-penal-de-chincha>

¹⁰ Portal web del diario El Comercio. Jefe del INPE confirmó que directores de penales y trabajadores carcelarios son amenazados por criminales. Publicado el 14/09/2024. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/jefe-del-inpe-sobre-granadas-dejadas-en-penales-ningun-maton-nos-va-a-decir-que-hacer-entrevista-crimen-delincuencia-extorsion-carceles-penales-amenazas-noticia/>

celebrada el 1ro de octubre de 2024, en virtud de lo cual se decidió destinar 3 mil millones de soles en la construcción de nuevos penales¹¹.

Esta preocupación fue expresada con antelación por el Estado, cuando en julio de 2023 el titular del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, junto el jefe del INPE, presentaron públicamente una relación de proyectos de inversión para el mejoramiento de infraestructura y seguridad penitenciaria, valorizados en más de 1,600 millones de soles¹²; como son:

- _ E.P Shumba en Cajamarca, 406 millones de soles.
- _ E.P. Venadopampa en Huánuco, 310 millones de soles.
- _ E.P. Ancón III, Lima, 581 millones de soles.
- _ E.P. Abancay, 82 millones de soles.
- _ Complejo Penitenciario de Arequipa, 228 millones de soles.

Sin embargo, pese a esta priorización, existen obras paralizadas, en algunos hasta más de 10 años¹³; en razón de ello, adquiere relevancia la presente iniciativa legislativa que propone declarar en emergencia los establecimientos penitenciarios del país, debido al demostrado hacinamiento, a fin de dictar medidas para mejorar la infraestructura de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional y fortalecer la seguridad ciudadana.

Se prevé que el tiempo de duración de la declaratoria de emergencia sea de doce meses, contados a partir del día siguiente de la entrada en vigencia de la presente ley; plazo que podría ampliarse por un mismo periodo de tiempo, siempre y cuando se cuente con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, el

¹¹ Plataforma Digital Única del Estado Peruano. Gobierno asignará 3 mil millones de soles al MINJUSDH y al INPE para la construcción de nuevos penales. Publicado el 01/10/2024. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/1032219-gobierno-asignara-3-mil-millones-de-soles-al-minjUSDH-y-al-inpe-para-la-construccion-de-nuevos-penales>

¹² Plataforma Digital Única del Estado Peruano. INPE presentó cartera de proyectos por más de mil 607 millones de soles para mejorar infraestructura y seguridad penitenciaria. Publicado el 21/07/2023. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/inpe/noticias/807184-inpe-presento-cartera-de-proyectos-por-mas-de-mil-607-millones-de-soles-para-mejorar-infraestructura-y-seguridad-penitenciaria>

¹³ Portal web del Diario Oficial El Peruano. Construcción de penales: desafíos ante hacinamiento. Publicado el 14/01/2024. Disponible en: <https://www.elperuano.pe/noticia/233379-construccion-de-penales-desafios-ante-hacinamiento>

Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Es oportuno aclarar que, si bien declarar en emergencia un sector del aparato estatal es competencia del Poder Ejecutivo, según la legislación vigente, existen precedentes legislativos relevantes a tomar en cuenta, por ejemplo, la Ley N°31125, que declaró la emergencia del Sistema Nacional de Salud. En este contexto, el Tribunal Constitucional señaló en su sentencia N°00027-2021-PI/TC que la Constitución establece que el Poder Legislativo tiene la facultad de expedir leyes en diversos ámbitos, especialmente cuando se relacionan con derechos fundamentales y servicios públicos; lo que implica que el Congreso de la República no sobrepasó sus atribuciones al aprobar dicha ley (F.J. 66); por tanto, la presente propuesta legislativa cuenta con respaldo constitucional.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO. -

El presente proyecto de Ley no plantea la creación ni aumento de gasto público, por tanto, no genera gasto al Erario, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, pretende implementar una medida de solución a la inseguridad ciudadana, la misma que, según el Banco Central de Reserva (2024) tiene consecuencias negativas en la economía del país, pues desincentiva la inversión y reduce la productividad¹⁴; calculándose que la delincuencia genera costos al país por aproximadamente 30 mil millones de soles al año, que representa el 3% del PBI¹⁵.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

El proyecto de ley planteado no entra en conflicto ni trasgrede ninguna norma legal vigente, por el contrario, al declarar en emergencia los establecimientos

¹⁴ Portal web del Banco Central de reserva. Reporte de Inflación. Setiembre 2024. La inseguridad ciudadana y su impacto en la economía. 2024. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2024/setiembre/reporte-de-inflacion-setiembre-2024-recuadro-2.pdf>

¹⁵ Portal web del diario Gestión. El impacto económico de la inseguridad. Publicado el 26/09/2023. Disponible en: <https://gestion.pe/opinion/luis-miguel-castilla-el-impacto-economico-de-la-inseguridad-noticia/>

penitenciarios del país, por razones de hacinamiento, permitirá al Estado la implementación de medidas óptimas y eficaces para mejorar la infraestructura de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional y; en razón que se ha demostrado que existe relación directa entre el hacinamiento en los penales y el incremento de la delincuencia, con esta medida se fortalecerá la seguridad ciudadana.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL:

La presente propuesta se encuentra en armonía con las Políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, en particular con el Primer Objetivo: "Democracia y Estado de Derecho", en particular con la 7ma política: "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana". Adicionalmente, la presente Ley se vincula con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024 – 2025, específicamente con la séptima política de Estado referente a la "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana".