Proyecto de Ley N° _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
15 MAYO 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 6:45

PROYECTO DE LEY QUE CUMPLE CON LO ORDENADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERES NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN PENAL EN LAS ISLAS SAN LORENZO Y FRONTÓN COMO SOLUCION A LOS PROBLEMAS DE HACINAMIENTO CARCELARIO EN EL PERU

El **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre** en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE CUMPLE CON LO ORDENADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERES NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN PENAL EN LAS ISLAS SAN LORENZO Y FRONTÓN COMO SOLUCION A LOS PROBLEMAS DE HACINAMIENTO CARCELARIO EN EL PERU

Artículo 1. Objeto.

El objeto de la presente ley es declarar de necesidad pública e interés nacional la construcción de la nueva infraestructura de un establecimiento penitenciario en las Islas de San Lorenzo y Frontón, ubicadas en la provincia constitucional del Callao, para albergar a aquellos delincuentes que cometen delitos de extorsión, sicariato, robo agravado, homicidio calificado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios y trata de personas.

Artículo 2. Finalidad.

La finalidad de la presente ley es abrir un nuevo establecimiento penitenciario en las Islas San Lorenzo y Frontón, para garantizar a través de infraestructura moderna y tecnológica, que los procesados y/o condenados por delitos de extorsión, sicariato, robo agravado, homicidio calificado, tráfico ilicito de drogas y trata de personas no puedan seguir operando con impunidad desde los penales considerados de máxima seguridad.

Artículo 3. Declaración de necesidad pública e interés nacional.

Se declara de necesidad publica e interés nacional la construcción de la nueva infraestructura del establecimiento penitenciario en las islas San Lorenzo y el Frontón, ubicadas en la provincia constitucional del Callao, para albergar a quienes se

encuentren procesados o condenados por delitos de extorsión, sicariato, robo agravado, homicidio calificado, tráfico ilícito de drogas y trata de personas.

Artículo 4. Responsables.

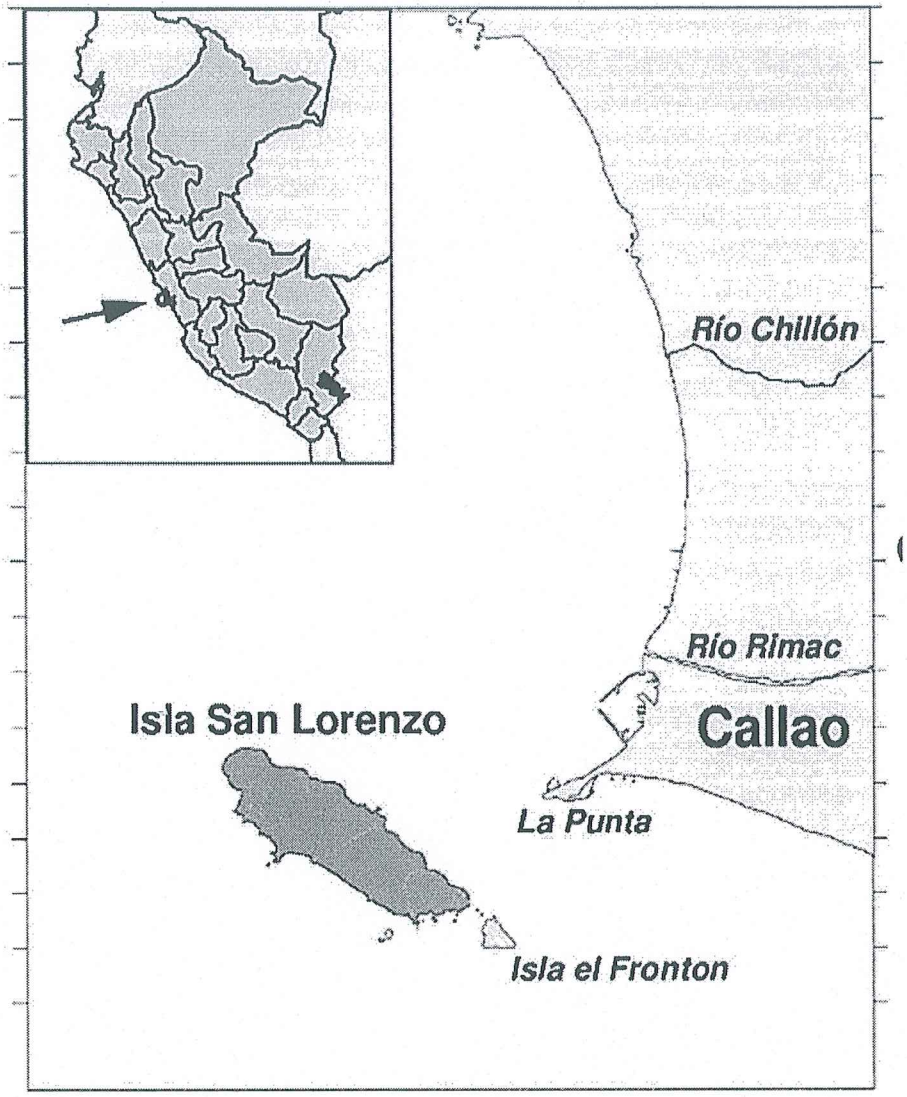
El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario, de acuerdo a sus funciones, realizarán las acciones correspondientes para concretar en el breve plazo, la ampliación presupuestaria que requiera llevar a cabo lo señalado en el artículo 2 de la presente ley.

Lima, 15 de mayo de 2025

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
Congresista de la República

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Sobre las Islas San Lorenzo y Frontón.



Fuente: Ver referencia[1]

Las Islas San Lorenzo y Frontón son extensiones de territorio que cubren una extensión territorial de 1648 y 100 hectáreas respectivamente. Se encuentran ubicadas a 7 kilómetros del litoral peruano, exactamente frente al distrito de la Punta en la provincia del Callao, cuyas coordenadas de ubicación geográfica son 12°05'23"S 77°13'26"O y 12°06'46"S 77°10'50"O.

[1]https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Ubicacion-de-la-Isla-San-Lorenzo_fig3_275639338#:~:text=isla%20San%20Lorenzo%20(12%C2%B0,Moncayo%20et%20al.%20...

En la Isla San Lorenzo, se encuentra instalada una sabe naval de la Marina de Guerra que a mediados de la década del 90, cumplió un papel preponderante al ser utilizada eficazmente como prisión para líderes de grupos terroristas que requerían medidas de máxima seguridad para su aislamiento. Del mismo modo, la Isla Frontón, la más emblemática de ambas islas, albergó un penal que sirvió para albergar a los más peligrosos delincuentes del país.

2. Sobre el Penal en la Isla de El Frontón.

En las primeras décadas del siglo XX, sobre su superficie se construyó un recinto penitenciario que principalmente acogió a los delincuentes más avezados que fueron capturados en el país, quienes precisamente eran llevados a dicho lugar no solo debido a su ubicación estratégica y alejada de las zonas urbanas, sino que permitía una desconexión total del preso de la civilización, que le impedía continuar con sus actividades delictivas vía coordinación y mejor aún, imposibilitaba su fuga.

Los motivos de su cierre definitivo, ocurrieron luego de un funesto motín organizado y producido por reclusos pertenecientes al movimiento terrorista Sendero Luminoso, en el año 1986 durante el primer gobierno de Alan García. Este motín se inició en el llamado pabellón azul, donde los internos tomaron de rehenes a los que custodiaban el penal, los despojaron de sus armas y provistos de bombas caseras llamadas "quesos rusos" y cócteles molotov se amotinaron con la finalidad de tomar el control de la isla y tentar un camino de fuga.

Sin embargo, la proximidad de la isla a una base de la Marina de Guerra facilitó las acciones militares de recuperación del penal, consiguiendo la rendición de los reclusos y retomando el control de las instalaciones. En este proceso muchos de los amotinados perecieron.

Este penal ha sido un recinto emblemático, lugar donde se recibían reos de alta peligrosidad. Ha sido una manifestación de un estado fuerte contra criminales que causan zozobra en nuestra comunidad, donde se castiga proporcionalmente por sus crímenes y delitos cometidos por malos ciudadanos.

3. Necesidad de solucionar el problema de hacinamiento y control efectivo de los internos de mayor peligrosidad.

De conformidad con la información que hace pública el Instituto Nacional Penitenciario - INPE, la población penitenciaria del país comprende aproximadamente a 94, 642 personas que cumplen penas privativas de la libertad por la comisión de delitos de toda índole.

No resulta ajeno a nuestra realidad, que nuestro país ocupe los primeros lugares (sexto) con el mayor número de establecimientos penitenciarios en lo que respecta a Latinoamérica, sin embargo, debido a los altos índices de criminalidad y las mejoras de celeridad en la atención de estos casos por parte de los órganos de justicia, estos centros resultan insuficientes para atender esta creciente demanda debido a que 10 de los 68 establecimientos que controla el INPE presentan hacinamiento por sobrepoblación mayor al 300%.

De acuerdo a los propios datos que publica el INPE, del total de establecimientos que administra esta institución, el 72% se encuentran en estado de hacinamiento, ello quiere decir, que 49 de los 68 establecimientos penitenciarios se encuentran con exceso de población considerando que están albergando internos en un número significativo mayor para el que fueron diseñados dichos centros de reclusión. Solo a modo de ejemplo, se puede evidenciar que establecimientos como el del Callao ubicado en la provincia del mismo nombre, tiene capacidad para albergar 572 internos, pero en la práctica está albergando a 3462, lo que representa un exceso del 505%.

Asimismo, Chanchamayo y Quillabamba ubicados en los departamentos de Junín y Cusco respectivamente, pese a estar destinados para una población de internos de 120 y 80, albergan a 674 y 436, lo que representa situaciones de hacinamiento por excesos de 462% y 445% sobre su capacidad.

La situación sigue siendo crítica, en el caso de Abancay su establecimiento penitenciario tiene capacidad para albergar 90 internos, sin embargo, actualmente supera los 459, lo que sugiere un hacinamiento por sobrepoblación del 410%. Siguen los centros de Huancavelica y Camaná, que con capacidades de 60 y 78, albergan más de 284 y 284 internos, lo que representa una sobrepoblación del 373% y 392%.

Es importante aclarar que Lima no es la excepción a este fenómeno, pues sus establecimientos penitenciarios también se encuentran hacinados debido a los altos índices de criminalidad que se presentan. Toda la información descrita, puede ser corroborada en el cuadro siguiente:[2]

ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN SITUACION DE HACINAMIENTO

Establecimientos Penitenciarios	Capacidad de Albergue (C)	Población Penitenciaria (P)	Sobrepoblación (S=P-C)	% Sobrepoblación (%S)
E.P. de Callao*	572	3,462	2,890	505%
E.P. de Chanchamayo*	120	674	554	462%
E.P. de Quillabamba	80	436	356	445%
E.P. de Abancay*	90	459	369	410%
E.P. de Huancavelica	60	284	224	373%
E.P. de Camaná*	78	384	306	392%
E.P Miguel Castro Castro	1,142	5,513	4,371	383%
E.P. de Pucallpa	576	2,634	2,058	357%
E.P. de Huanta	42	200	158	376%
E.P. de Tacna	222	950	728	328%
E.P. de Jaén*	50	212	162	324%

[2] https://www.infobae.com/peru/2023/07/21/estos-son-los-10-penales-en-el-peru-que-superan-el-300-de-poblacion-penitenciaria/

La grave situación de hacinamiento en la que se encuentran los establecimientos penitenciarios, incluso ha sido materia de análisis a nivel jurisdiccional cuando el máximo Tribunal del Estado, Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia recaída en el expediente 05436-2014-PHC/TC de fecha 26 de mayo de 2020, ha evidenciado el crítico estado de hacinamiento y los problemas en la capacidad para albergar a los internos.

En ese sentido, en la parte resolutiva de la referida sentencia indico lo siguiente:

> *3. DECLARAR 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.*
>
> *4. Declarar que las alternativas de solución a los problemas de hacinamiento carcelario en el Perú exige el trabajo conjunto y coordinado del Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, entre otros, así como la participación de la sociedad en general.*
>
> *5. Exhortar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que elabore un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, con características de política de Estado, que deberá elaborarse 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 el fundamento 107.b de la presente sentencia.*
>
> *(...)*
>
> *7. 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 estado de cosas inconstitucional, estos deberán ser cerrados por la respectiva autoridad administrativa, lo que podría implicar el cierre temporal del establecimiento penitenciario para el ingreso de nuevos internos, el cierre temporal del establecimiento penitenciario con traslado de los internos a otros establecimientos penitenciarios sin hacinamiento, entre otras medidas, 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, empezando por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho cierre empezará por los 6 establecimientos penitenciarios de mayor hacinamiento en el Perú: Chanchamayo (553 %), de Jaen (522 %), del Callao (471 %), de Camaná (453 %), de Abancay (398 %) y Miguel Castro Castro (375 %), o aquellos 6*

establecimientos penitenciarios que al vencimiento de dicho plazo tengan los mayores niveles de hacinamiento.

(...)

Como es de verse, claramente el Tribunal Constitucional ha otorgado un plazo al Estado con la finalidad de que se supere las condiciones de hacinamiento de los internos en los penales existentes, dicho plazo vence a mediados de este año por lo cual, urge la creación de un nuevo penal que permita des hacinar los penales y del mismo modo, garantizar las máximas condiciones de aislamiento para evitar la reincidencia en la comisión de los delitos.

Además, corresponde subrayar que el referido tribunal no solo ha destacado las serias deficiencias en capacidad de albergue, sino también en la infraestructura e instalaciones destinadas a servicios básicos, que pueden ser superadas si se construye un nuevo penal.

4. Sobre delitos de mayor incidencia y el incremento de las extorsiones y sicariato.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI presenta la estadística de criminalidad y seguridad ciudadana correspondiente al año 2022. En el mismo advierte un preocupante incremento de índices de criminalidad y violencia, donde predominan delitos contra el patrimonio, contra la vida el cuerpo y la salud, delitos contra la libertad y otros delitos.

Solo en el periodo enero a noviembre de 2022, las comisarías a nivel nacional registraron 497 mil denuncias por comisión de delitos contra el patrimonio, casi medio millón de personas fueron víctimas de la inseguridad ciudadana. De otro lado, la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, tan solo en el año 2022, logro decomisar casi 86 toneladas de drogas en operativos realizados a nivel nacional.

A pesar de toda este latente trabajo de parte de la PNP, lo cierto y concreto es que los índices de criminalidad se han disparado, encendiendo las alarmas respecto de delitos que antes no habían merecido mucha atención, como es el caso de la extorsión y el sicariato, que a la postre en sus denuncias aumentaron hasta en un 390%.

Estos delitos han motivado que el Poder ejecutivo decrete medidas extraordinarias como el de estados de emergencia en diversas regiones y la capital, sin embargo, pese al esfuerzo desplegado por la policía en colaboración con las fuerzas armadas, no se ha concretado frenar la violencia desatada por extorsionadores que ahora dirigen sus actuares ilícitos a todo aquel ciudadano que realice alguna actividad económica, sin importar la magnitud del negocio. Ello ha contribuido a incrementar

los índices de percepción, pues para el caso de la percepción de inseguridad, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), a mayo del presente año el 85.9% de los ciudadanos del país no se siente seguro.

Si a ello sumamos que, pese a los diversos operativos policiales en los que se producen detenciones de personas vinculadas a ilícitos penales, lo cierto es que desde los centros penitenciarios siguen operando impunemente ante la desidia de las autoridades que lejos de reforzar las medidas de aislamiento y seguridad, admiten una pasividad cómplice que solo es quebrada cuando a través de un medio periodístico ser revela escandalosamente las debilidades del sistema penitenciario.

Por ejemplo, a través de un reportaje se demostró que la banda criminal denominada "Los Espectros de Ancón"[3] proveía de internet a internos del penal quienes al contar con equipos celulares, continuaban en sus fechorías de extorsión operando impunemente y pese a los distintos medios tecnológicos empleados para bloquear las comunicaciones.

De lo anterior, no cabe duda de que los actuales planes del gobierno para combatir la inseguridad ciudadana no producen los resultados que se requieren, pues en concreto muchas provincias del interior del país viene solicitando medidas drásticas para luchar contra este flagelo, inclusive viene solicitando la declaratoria de emergencia para permitir la salida de las fuerzas armadas a las calles; medida que ya ha sido implementada pero sin resultados.

Entonces, se requiere de medidas alternativas que puedan ser disuasivas para prevenir el incremento de estos delitos que tanto daño generan a la población, y su vinculación directa con la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Por ello, la presente propuesta legislativa responde efectivamente a la necesidad de proponer medidas drásticas que sirvan como medios disuasivos y preventivos contra la criminalidad y que además soluciona problemas como el de hacinamiento[4] y control efectivo de los internos.

Ante este problema, se evidencia que no ha habido hasta la fecha proyectos para la construcción de nuevos penales. La única medida por parte del INPE ha sido trasladar reos hacia otros penales (menos hacinados) en búsqueda de lograr máximo control sobre ellos, sin embargo, se han mostrado reportajes en los que se evidencia que pese a tratarse de penales de máxima seguridad, su seguridad siempre es vulnerada al habérseles incautado celulares, droga entre otros a los internos.

Es por ello, que el problema a solucionar no pasa simplemente por implementar más penales, ni ampliar los existentes, sino recordemos la problemática suscitada en con las autoridades y organizaciones civiles de la ciudad de Tacna, quienes se oponen a la ampliación del Penal de Challapalca y exhortan al gobierno a dar marcha a tras

[3] https://www.youtube.com/watch?v=BENKqcFsw4g
[4] https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/carceles-en-america-latina-el-peru-es-el-pais-con-mayor-hacinamiento-y-sobrepoblacion-en-las-prisiones-centros-penitenciarios-motines-organizacion-criminal-presos-desnutricion-noticia/

sobre esta decisión, pues consideran que la presencia de este lugar trae delincuencia.

Siendo así, resulta claro establecer que la solución es crear nueva infraestructura que cumpla realmente con las finalidades establecidas en las leyes pertinentes, y que con mayor preponderancia, eficazmente garanticen que los internos no continuaran cometiendo delitos con impunidad desde su interior.

Por las razones expuestas, es necesario declarar de necesidad pública e interés nacional la construcción de nueva infraestructura penitenciaria en las islas de San Lorenzo y el Frontón, para albergar a aquellos delincuentes que cometen delitos de extorsión, sicariato, robo agravado, homicidio calificado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios y trata de personas.

5. Antecedentes legislativos.

La problemática relacionada con el hacinamiento y mejoramiento de las medidas de control en los centros penitenciarios, ha sido motivo de estudio y proyección de distintas iniciativas legislativas multipartidarias de parte del congreso, que de manera frecuente sugieren como solución a estos problemas, la construcción y/o ampliación de la infraestructura existente.

Prueba de ello, es que las propuestas legislativas que plantean como solución la construcción de nueva infraestructura de centros penitenciarios para delincuentes de la mayor peligrosidad, consideran entre otros reabrir el emblemático penal de El Frontón, tal como puede evidenciarse a continuación:

Nº	PROYECTO DE LEY	TITULO
1	05232/2022-CR	LEY QUE PROPONE DECLARAR DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE "EL FRONTÓN" PARA ALBERGAR DELINCUENTES ALTA PELIGROSIDAD
2	05926/2023-CR	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE LA ISLA EL FRONTÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEL PENAL DE CHALLAPALCA PARA ALBERGAR DELINCUENTES QUE REPRESENTEN ALTA PELIGROSIDAD PARA LA SOCIEDAD
3	0666/2023-CR	LEY QUE PROPONE RESTABLECER LA OPERATIVIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS "EL FRONTÓN" Y LA "COLONIA PENAL AGRÍCOLA DEL SEPA" A FIN DE TRASLADAR A LOS INTERNOS DE ALTA PELIGROSIDAD
4	07046/2023-CR	LEY QUE ESTABLECE LA REAPERTURA DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EL FRONTÓN Y DISPONE MEDIDAS PARA SU FUNCIONAMIENTO

Como es de verse, las iniciativas legislativas mostradas convergen en la necesidad de reconstruir y reabrir el centro penitenciario que operó en la isla de El Frontón. Ello como una respuesta lógica a la falta de soluciones efectivas de parte del Poder Ejecutivo.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa declarativa propone declarar de necesidad pública e interés nacional la construcción de centros penitenciarios en las Islas San Lorenzo y Fronton para albergar a los delincuentes que cometen delitos de extorsión, sicariato, robo agravado, homicidio calificado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios y trata de personas.

Su aprobación no ocasionara la modificación y/o derogación de alguna otra norma del mismo rango, por el contrario permitirá desarrollar un marco normativo de soporte para concretar la construcción de un penal que permita garantizar a la población que los internos procesados o condenados por los delitos de extorsión, sicariato, robo agravado, homicidio calificado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios y trata de personas se encontraran en condiciones de aislamiento que certifiquen que no volverán a cometer delitos desde el penal.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa declarativa más que gastos al erario nacional genera beneficios pues de esta forma se reduce el hacinamiento de la población penitenciaria y se garantiza que los internos procesados o condenados extorsión, sicariato, robo agravado, homicidio calificado, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios y trata de personas, no seguirán operando desde los centros penitenciarios.

Es importante tener en cuenta que el Perú es el sexto país en América Latina y el Caribe con mayor número de cárceles en la región, sin embargo, ello no es suficiente para la gran cantidad de presos existentes en el territorio, tal es así, que 10 de las 69 cárceles presentan una sobrepoblación mayor al 300%.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con la 9 Política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con la Seguridad Nacional, el cual señala lo siguiente:

9. 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.

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.