



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

**SUMILLA: "LEY QUE ORDENA LA REUBICACIÓN
DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE
AYACUCHO".**

La Congresista Margot Palacios Huamán, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE ORDENA LA REUBICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO
PENITENCIARIO DE AYACUCHO.**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es reubicar el establecimiento penitenciario de Ayacucho, ubicado en el distrito de Andrés Avelino Cáceres Dorregaray, en la Provincia de Huamanga, Departamento de Ayacucho, a un espacio geográfico apropiado para la construcción de una nueva infraestructura.

Artículo 2.- Reubicación del Centro Penitenciario

Reubíquese el establecimiento penitenciario de Ayacucho, ubicado en el distrito de Andrés Avelino Cáceres Dorregaray, en la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, a un espacio geográfico apropiado para la construcción de una nueva infraestructura que garantice las mejores condiciones de reclusión para los internos asegurando la seguridad y el mantenimiento de la paz social.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Entidad responsable

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario desarrollan acciones orientadas al cumplimiento a la presente Ley.

Lima, junio del 2025



MARGOT PALACIOS HUAMÁN
Congresista de la República

Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/07/2025 12:14:47-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMÁN Margot
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/07/2025 10:50:10-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/07/2025 15:06:29-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAVIA Victor Raul
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/07/2025 11:25:30-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/07/2025 17:46:48-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/07/2025 13:06:36-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **09** de **julio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11883/2024-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. CONTEXTO:

Desde el año 2000, la población reclusa de América Latina y el Caribe ha aumentado su tamaño un 120%, mientras en el resto del mundo incrementó un tímido 24%. El crecimiento alarmante de la población carcelaria ha colapsado los sistemas penitenciarios y pone en riesgo el principal propósito de la cárcel: la reinserción social de los internos. El mayor obstáculo para comprender las problemáticas penitenciarias ha sido la falta de información estadística de calidad, pertinente y oportuna¹.

La realidad penitenciaria en los centros de reclusión en América Latina, presentan una alarmante sobrepoblación, que impide al condenado un adecuado alojamiento, siendo muchos de ellos encarcelados por órdenes judiciales basadas en criterios de riesgo de fuga o presiones mediáticas. En el Perú la prisión preventiva se caracteriza por ser una medida de precaución para evadir un proceso penal como lo menciona. (Missiego,2021). Es importante por lo tanto abordar de manera inmediata esta escasez de condiciones adecuadas de vida en los establecimientos penitenciarios a fin de asegurar el acatamiento a los derechos humanos y la justicia equitativa.

Al estudiar la problemática a nivel internacional se destaca un documento cuya autoría corresponde a la Oficina de las Naciones Unidas que vela por combatir el consumo de la droga y el Delito (UNODC) (2021), donde se precisa que a nivel global (2019) se registraron 11.7 millones de personas en prisión, cifra de la cual 90.9% son hombres y el 9.1% son mujeres, el estudio agrega que en el periodo 2000 - 2019 la cifra de personas privadas de libertad se vio incrementada en aproximadamente 25%²

1.1 SISTEMA PENITENCIARIO EN EL PERÚ

Según el Informe Estadístico de Marzo 2024³, elaborado por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), la Población Penitenciaria a nivel nacional al mes de marzo 2024 es de 182,453 personas; de ellos, 96,358⁴ personas se encuentran en los

¹ <https://publications.iadb.org/es/dentro-de-las-prisiones-de-america-latina-y-el-caribe-una-primeramirada-al-otro-lado-de-las-rejas>

² <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/13772/Rafael%20Palacios%20Wilber%20Vicente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³ Informe estadístico, marzo 2024-Instituto Nacional Penitenciario INPE

⁴ Los establecimientos transitorios de Lima, Lurigancho, Callao y Cono Norte, en los cuales existe población que ingresa para su clasificación a un establecimiento penal o para asistir a sus diligencias judiciales, así como el Centro de Aislamiento Temporal



establecimientos penitenciarios por un mandato de detención judicial o prisión preventiva o sentencia con pena privativa de libertad efectiva, mientras que 86,095 personas deben asistir a establecimientos de medio libre al haber sido sentenciados a penas limitativas de derechos o dictaminas a medidas alternativas de internamiento, o liberados con beneficio penitenciario de Semilibertad o Liberación Condicional.

1.2 LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS Y EXTRAMUROS (MARZO 2023 - MARZO 2024)⁵

La evolución de la Población Penitenciaria Intramuros y Extramuros (Marzo 2023 - Marzo 2024), se observa un crecimiento de la población del sistema

POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS Y EXTRAMUROS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL				
Población Total: 182,453				
Establecimientos Penitenciarios 96,358		Establecimientos De Medio Libre 86,095		
Procesados	Sentenciados	Liberados por Semilibertad, Liberación condicional y Remisión condicional de la pena	Sentenciados a Penas Limitativas de Derechos	Sentenciados a Medidas Alternativas
35,783	60,575	5,476	77,878	2,741

Fuente: Unidades de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

establecimiento penal de Lima, al mes de marzo albergan de manera conjunta una población de 85 personas privadas de libertad; esta cantidad corresponde al 0.09% de la población intramuros. Estas poblaciones no están consideradas en el análisis del presente informe.

⁵ Informe estadístico, marzo 2024-Instituto Nacional Penitenciario INPE.



penitenciario en 12.7%, pasando de 161,920 a 182,453 es decir, se tiene un incremento de 20,533 personas en el término de un año. En el caso de la población intramuros, el mes de marzo 2024 se aprecia un crecimiento de 6.5% (5,842 internos).

1.3 LA POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS SEGÚN LOS DELITOS ESPECÍFICOS⁶

El sistema penitenciario agrupa a los internos acorde al tipo de delito cometido, en primer lugar, el delito con mayor incidencia es el Robo Agravado (Artículo 189°, Código Penal) y le sigue el delito de Violación Sexual de Menor de Edad.

El 4.0% de la población penitenciaria (POPE), se encuentra inmersa en el delito de violación sexual tipo básico (Artículo 173°, Código Penal) que sumado al 11.9% por el delito de violación sexual de menor de edad (Artículo 173°, Código Penal), al 1.0% del delito de actos contra el pudor (Artículo 176°, Código Penal) y al 2.9% del delito de actos contra el pudor contra menores de edad (Artículo 176°-A, Código Penal).

Igual inquietud, surge en los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, que se aprecian cuando sumamos la POPE de 7.8% por el delito de tráfico ilícito de drogas en el tipo básico (Artículo 296°, Código Penal), con la POPE de 3.4% en el tipo TID agravado (Artículo 297°, Código Penal), la POPE de 1.0% por el delito de micro comercialización o micro producción de drogas (Artículo 298°, Código Penal) y la POPE de 4.9% del delito de promoción o favorecimiento al TID; estas tipologías ante su mayor avance pueden provocar problemas estructurales en la sociedad, al igual que el aumento del consumo de drogas.

Sin embargo, cabe indicar que la inseguridad en los penales de Perú, constituye un problema grave que afecta a la población penitenciaria y en mucho de los casos, contribuye a la criminalidad en general, los factores como la sobrepoblación, la falta de recursos y la corrupción interna dificultan la seguridad y la rehabilitación de los reclusos.

1.3.1 CAUSAS DE LA INSEGURIDAD

Corrupción interna, la presencia de redes criminales y la complicidad de algunos funcionarios penitenciarios permiten el ingreso de drogas, armas y otros

⁶ Informe estadístico, marzo 2024-Instituto Nacional Penitenciario INPE



objetos prohibidos. **Sobrepoblación**, un número de reclusos que supera significativamente la capacidad de las instalaciones. **Falta de recursos**, la falta de personal penitenciario y equipos de seguridad.

1.3.2 VIOLENCIA Y CONFLICTOS.

la violencia interna es común en los penales, especialmente en aquellos donde la presencia policial y la supervisión son débiles.

DELITOS ESPECIFICOS Y SITUACIÓN JURÍDICA

Delitos Especificos	Total	Procesado	Sentenciado
Total	96,358	35,783	60,575
Robo agravado	22,400	7,962	14,438
Violación sexual de menor de edad	11,443	3,053	8,390
Tráfico ilícito de drogas	7,502	3,109	4,393
Robo agravado grado tentativa	5,659	2,258	3,401
Promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas	4,751	1,722	3,029
Violación sexual	3,899	1,276	2,623
Tráfico ilícito de drogas - formas agravadas	3,309	1,111	2,198
Homicidio calificado - asesinato	3,256	977	2,279
Actos contra el pudor en menores de 14 años	2,823	880	1,943
Hurto agravado	2,501	997	1,504
Tenencia ilegal de armas	1,840	702	1,138
Incumplimiento de la obligación alimentaria	1,566	401	1,165
Tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores	1,344	859	485
Hurto agravado - grado tentativa	1,168	463	705
Extorsión	1,148	504	644
Fabricación, comercialización, uso o porte de armas	1,036	693	343
Organización criminal	991	884	107
Homicidio simple	977	312	665
Actos contra el pudor	974	226	748
Microcomercialización o microproducción	925	360	565
Otros delitos	16,846	7,034	9,812

Fuente: Unidades de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística



CAPACIDAD DE ALBERGUE, POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS, SOBREPoblación Y HACINAMIENTO POR ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EN LA OFICINA REGIONAL LIMA

Departamentos / Establecimientos Penitenciarios	Capacidad de Albergue	Población Penal	Sobrepoblación (S)	% Sobrepoblación (%S)	Hacinamiento (%S ≥ 20%)
Total	17,608	44,888	27,280	155%	SI
Ancash	1,742	4,247	2,505	144%	SI
E.P. de Huaraz	598	1,178	580	97%	SI
E.P. de Chimbote	1,144	3,069	1,925	168%	SI
Prov. Const. del Callao	580	3,456	2,876	496%	SI
E.P. del Callao	572	3,450	2,878	503%	SI
CEREC - Base Naval	8	6	-2	-25%	NO
Lima	12,210	29,189	16,979	139%	SI
E.P. de Mujeres de Chorrillos	450	793	343	76%	SI
E.P. Anexo de Mujeres de Chorrillos	288	573	285	99%	SI
E.P. de Lurigancho	3,204	9,748	6,544	204%	SI
E.P. Miguel Castro Castro	1,142	6,035	4,893	428%	SI
E.P. Virgen de Fátima	548	289	-259	-47%	NO
E.P. de Ancón	1,620	2,164	544	34%	SI
E.P. de Barbadillo	3	2	-1	-33%	NO
E.P. Modelo Ancón II - S.M.V.C.	2,216	1,555	-661	-30%	NO
E.P. Virgen de la Merced	42	33	-9	-21%	NO
E.P. de Huacho	644	2,153	1,509	234%	SI
E.P. de Cañete	1,024	3,041	2,017	197%	SI
E.P. de Huaral	1,029	2,803	1,774	172%	SI
Ica	3,076	7,996	4,920	160%	SI
E.P. de Ica	1,924	4,821	2,897	151%	SI
E.P. de Chincha	1,152	3,175	2,023	176%	SI

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

1.3.3 EL HACINAMIENTO

Según la primera perspectiva, Mullen (1985, citado en Quillahuaman y Quillahuaman, 2021) indicó que "el hacinamiento es el producto de un escueto calculo cuantitativo en la que se determina la sobrepoblación, poseyendo como base la capacidad máxima de albergue definido en los planos originales. La segunda perspectiva, se sustenta en la densidad, es decir, se establece el nivel de relación de la población intramural con el espacio real que puede disfrutar.

Para Irribarren (2020), tratar sobre el hacinamiento no se limita únicamente a la sobrepoblación que presente cada reclusorio, sino que además debe tenerse en



cuenta "el cumplimiento de estándares básicos respecto a la infraestructura de estos establecimientos relacionados de forma directa con el espacio del que en la realidad dispone la persona reclusa". En tal sentido, el TC expresa que el centro penitenciario o de reclusión debe garantizar no únicamente un apropiado número de personas que este puede albergar, sino que además el correcto ejercicio de los derechos fundamentales no restringidos de cada uno de los reos.

II. SOBRE LA SITUACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE AYACUCHO.

La construcción del Establecimiento Penitenciario de Ayacucho se inicia en el Año 1995 hasta el año 1997, fue inaugurado en el mes de diciembre del año 1997, hasta mediados del año 2006 este Establecimiento Penitenciario era denominado "Establecimiento Penitenciario de Máxima Seguridad Yanamilla" luego fue cambiando su denominación por Disposición de la Presidencia del Instituto Nacional Penitenciario a "Establecimiento Penitenciario de Ayacucho", se encuentra ubicado en la Ciudad de Huamanga, distrito de Andrés Bello Cáceres, de la Provincia de Huamanga, del Departamento de Ayacucho, se encuentra ubicada en una zona urbana, rodeado por viviendas de infraestructura moderna y rural, los habitantes de la zona cercana al Establecimiento Penitenciario son comerciantes, trabajadores en construcción y otros, al lado sur del Establecimiento Penitenciario (Derecho). El tipo de suelo en el cual se encuentra construido el Establecimiento Penal de Ayacucho tiene una característica pedregosa dura, que forma parte del subsuelo de esta zona, así mismo no presenta fenómenos de hundimiento u otros.

2.1 INSEGURIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO

En la ciudad de Ayacucho el 2024, ha experimentado un alarmante incremento en los índices de inseguridad, lo que ha generado preocupación, según datos de la Policía Nacional, los delitos violentos, incluyendo robos y asaltos al paso, han mostrado un aumento del 30% en comparación con el año anterior, según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), las regiones con mayor porcentaje de población víctima de algún hecho delictivo entre julio y diciembre de 2023 son Lima Metropolitana (32,3 %), **Ayacucho (32,0 %)**, Puno (31,6 %), Tacna (31,3 %) y Madre de Dios (31,2 %).



Sumado a ello, la visita permanente de familiares y amistades de los reos con motivos delictivos ha prendido las alarmas en los vecindarios del sector Yanamilla, donde se encuentra ubicado el Establecimiento penitenciario.

En ese sentido, uno de los problemas fundamentales que atraviesa este Establecimiento Penitenciario de Ayacucho, es el hacinamiento que viene arrastrando desde hace ya varios años, la defensoría del pueblo⁷ en el año 2028, durante una supervisión, advirtió que la sobrepoblación continúa generando deficiencias en las condiciones que se brindan los servicios médicos, asistenciales y legales a los internos; **en tal sentido, en el penal de Ayacucho se verificó por ejemplo que una celda construida para 4 internos es ocupada por 22 reos., pese a tener una capacidad para 670 internos, en la actualidad alberga a un total de 2 730.**

Para la atención de tal cantidad de personas, el puesto de salud de esta penal cuenta solo con un médico general, un odontólogo, dos enfermeras y dos técnicos en enfermería, a pesar de estar considerado como Nivel I-2., se evidencio la falta de algunos medicamentos como ranitidina y clindamicina y, mascarillas de nebulización.

Asimismo, el año 2021, luego de una supervisión a las diversas áreas y servicios del Establecimiento Penal de Ayacucho, la oficina de la Defensoría del Pueblo en Ayacucho, verificó que hacía falta la contratación de un médico, una licenciada en enfermería, una obstetra, un odontólogo y seis técnicos en enfermería que deberían permanecer de manera permanente, por lo que recomendó a la Dirección del penal a optimizar esfuerzos para concretar la contratación del personal de salud.⁸

Para el año 2023, el defensor del pueblo, advirtió que el penal tiene un exceso de un total de 2026 reos, entre mujeres y varones, lo que refleja el hacinamiento en que vive la población penitenciaria. Se sabe que en la actualidad alberga a 2730 convictos, cuando su capacidad es de 670, la entidad advirtió que esta situación continúa generando deficiencias en las condiciones que se brindan los servicios médicos, asistenciales y legales de los reos.

2.2 MOTIN EN EL PENAL DE AYACUCHO

⁷ <https://www.defensoria.gob.pe/sobrepoblacion-continua-siendo-el-mayor-problema-en-penales-de-ayacucho-y-huanta/>

⁸ <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-garantizar-derecho-a-la-salud-en-establecimiento-penitenciario-de-ayacucho/>



El 11 de junio del 2025, internos asignados a la denominada "zona de meditación", protagonizaron un motín, prendiendo fuego a colchones y otros materiales en señal de protesta por el trato del personal penitenciario y las condiciones de reclusión.

III.EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, se enmarca dentro de lo previsto en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, que establece: "(...) El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador..."

Al respecto, cabe indicar que conforme a lo estipulado en el literal c) del numeral 2 del artículo 2 del Convenio 29 de la Organización del Trabajo, suscrito por el Perú, se considera que: "(c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas.

En ese sentido, la ley propuesta se encuentra dentro de los alcances regulados a nivel constitucional como convencional. Por otro lado, la presente ley impactará tanto en el Decreto Legislativo N° 1343, como en su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 025- 2017-JUS, toda vez que se ha considerado que se incorpora los alcances del trabajo penitenciario obligatorio por parte de los internos.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta iniciativa no genera gasto alguno al erario público, puesto que su implementación se efectuará con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Por otro lado, su aprobación contribuirá a disminuir gradualmente el gasto público penitenciario, teniendo una incidencia positiva en la disminución del fenómeno de la reincidencia delictual, generando las condiciones necesarias para que los internos de los establecimientos penitenciarios accedan a una genuina resocialización y reinserción a la sociedad.

La presente iniciativa legislativa como se ha indicado en el artículo primero tiene por objeto contribuir con la seguridad ciudadana, con lo cual su beneficio es general, no podemos cuantificar el valor de una vida o la seguridad de la sociedad ni su tranquilidad.



Beneficios de la Propuesta

- Prevenir que se cometan delitos usando teléfonos móviles desde los centros penitenciarios.
- Contribuir con la seguridad en los establecimientos penitenciarios.
- Coadyuvar con la seguridad ciudadana, con lo cual se devuelve la tranquilidad a la población.

El bienestar de la ciudadanía no es un privilegio es un derecho y bien jurídico, el Estado tiene la obligación de generar las condiciones para que las personas naturales o jurídicas y las instituciones públicas o privadas desarrollen sus actividades en condiciones normales.

V. RELACION CON LAS POLITICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

- La presente iniciativa legislativa, se encuentra estrechamente relacionada, con la política de Estado II: Equidad y Justicia Social, Décima Política de Estado: Reducción de la pobreza, que establece lo siguiente: "Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas.
- La presente iniciativa legislativa se encuentra alineada al Objetivo IV, denominado "Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado", específicamente en la Décima Octava Política de Estado: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, que propone: "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.
- Asimismo, este Proyecto de Ley guarda relación con la Séptima Política de Estado: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.