



GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REANUDACIÓN DE ACTIVIDADES DEL PENAL SAN JUAN BAUTISTA (EL FRONTÓN)

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REANUDACIÓN DE ACTIVIDADES DEL PENAL SAN JUAN BAUTISTA (EL FRONTÓN)

Artículo 1. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública la reanudación de actividades del Establecimiento Penitenciario San Juan Bautista (El Frontón), ubicado en la provincia Constitucional del Callao, como medida orientada a contribuir a la descongestión penitenciaria, mejorar las condiciones de reclusión y fortalecer la seguridad ciudadana.

Artículo 2. Finalidad

La reanudación de actividades del referido establecimiento penitenciario tiene como finalidad:

- a) Contribuir a la descongestión del sistema penitenciario nacional
- b) Implementar modelos de reinserción social diferenciados, considerando la ubicación y características de cada penal
- c) Promover el aprovechamiento productivo y agrícola en zonas de colonias penales rurales

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Coordinación interinstitucional

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y Gobierno Regional del Callao, dispondrán las acciones necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

Lima, 01 de septiembre del 2025

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuero
Congresista

GUIDO BELLIDO UGARTE

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuero
Congresista



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

El sistema penitenciario peruano atraviesa una de sus mayores crisis estructurales, caracterizada por el hacinamiento crónico, las deficientes condiciones de infraestructura y servicios básicos, así como la limitada capacidad del Estado para garantizar un proceso de reinserción social efectivo.

La sobrepoblación carcelaria no es un fenómeno reciente. Ya en el año 2014, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia N° 05436-2014-PHC/TC, publicada el 19 de junio de 2020, reconoció la existencia de un estado de cosas inconstitucional en los establecimientos penitenciarios del país, señalando que la falta de capacidad para albergar dignamente a los internos y la precariedad en los servicios de salud, seguridad e infraestructura vulneran derechos fundamentales.

En este contexto crítico, es necesario recordar que el Perú ha contado con establecimientos penitenciarios de singular relevancia en la historia del sistema carcelario nacional, tales como el Penal San Juan Bautista, más conocido como El Frontón, ubicado en la provincia constitucional del Callao, que funcionó durante gran parte del siglo XX como un recinto de alta seguridad destinado a internos de alta peligrosidad, concebida bajo un modelo diferenciado, orientado al trabajo agrícola y productivo de los internos en un régimen de mayor apertura, con potencial para contribuir al autoabastecimiento y a la formación en actividades productivas útiles para la reinserción.

El establecimiento, pese a haber cesado en sus operaciones, representa espacio de infraestructura penitenciaria que pueden ser reincorporado con relativa inmediatez, en contraste con los prolongados plazos de ejecución que demandan los proyectos de construcción de nuevos penales. En ese sentido, el presente Proyecto de Ley, pretende reconocer la importancia prioritaria que tiene la reanudación de las actividades de estos Centros Penitenciarios.

En la presente legislatura 2021-2026, se tienen como antecedentes las siguientes iniciativas legislativas:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	SUMILLA DE PROYECTO DE LEY
10883/2024-CR	LEY QUE CUMPLE CON LO ORDENADO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN PENAL EN LAS ISLAS SAN LORENZO Y FRONTÓN COMO SOLUCIÓN A LOS

	PROBLEMAS DE HACINAMIENTO CARCELARIO EN EL PERÚ
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
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

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Penal San Juan Bautista, El Frontón, edificado en 1917 durante el segundo mandato de José Pardo y Barreda, fue diseñado para albergar reclusos de alta peligrosidad en un entorno de aislamiento natural: la isla El Frontón frente al Callao. A lo largo de décadas acogió tanto criminales comunes como presos políticos, entre ellos figuras como Fernando Belaunde Terry, quien intentó una fuga nadando desde la isla. Sin embargo, es célebremente recordado por los hechos ocurridos entre el 18 y el 19 de junio de 1986, cuando tras un motín organizado por integrantes de Sendero Luminoso, la intervención de las fuerzas armadas culminó en una masacre con ejecuciones extrajudiciales una vez rendidos los internos. A raíz de estos sucesos, el penal fue clausurado y convertido en ruinas, simbolizando tanto el horror como un espacio con enorme potencial estratégico para contener internos de alta peligrosidad.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)¹, al 2024, el sistema penitenciario peruano atraviesa una crisis sin precedentes por el grosor del hacinamiento: mientras la capacidad instalada asciende a cerca de 42 000 plazas, la población penitenciaria supera los 98 000 internos, lo que implica un hacinamiento del orden del 136 %. Para el 2025, de acuerdo con el informe del INPE², el país cuenta con 69 establecimientos penitenciarios que albergan a 99,697 internos, lo que supera ampliamente su capacidad diseñada, representando una sobrepoblación del 139%, generando consecuencias negativas, tales como:

- a) Graves riesgos a la vida, salud e integridad de los internos
- b) Limitación en la aplicación de programas de reinserción social

¹ Recuperado de: https://enfoquederecho.com/editorial-carceles-a-punto-de-colapsar-la-amenaza-inminente-del-cierre-de-establecimientos-penitenciarios-por-hacinamiento/?utm_source=chatgpt.com

² Recuperado de: https://www.comexperu.org.pe/public/articulo/hacinamiento-en-carceles-amenaza-la-seguridad-publica?utm_source=chatgpt.com

- c) Incremento de conflictos, violencia interna y autogobierno de mafias
- d) Dificultades operativas para el Instituto Nacional Penitenciario (INPE)
- e) Pérdida de confianza ciudadana respecto de la capacidad del Estado para administrar justicia y seguridad

Esta situación ha llevado al Tribunal Constitucional con la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 05436-2014-PHC/TC, publicado el 19 de junio del 2020 en su parte resolutive en el punto tres:

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.

De este modo, el Tribunal Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional respecto al hacinamiento carcelario, instando al Ejecutivo a adoptar medidas estructurales antes del 2025, conforme se establece en el punto 5.

Sin embargo, de acuerdo con el punto 7. de la sentencia en cuestión refiere que:

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.

En virtud del punto anterior, el Tribunal Constitucional advierte que de no adoptarse las medidas suficientes para superar el estado de cosas inconstitucional en un plazo de cinco años, que vence en el 2025, corresponderá disponer el cierre de los establecimientos penitenciarios con mayor nivel de hacinamiento, adoptando medidas como la limitación de

ingresos o el traslado de internos. De este mandato puede colegirse la imperiosa necesidad de ampliar la capacidad penitenciaria del país mediante la construcción de nuevos establecimientos; para revertir esta emergencia, de acuerdo con el ex ministro de Justicia y Derechos Humanos, Daniel Maurate³, se necesitaría construir 20 penales a cargo del Instituto Nacional Penitenciario del Perú (INPE), lo que implicaría enormes inversiones económicas, sin considerar los tiempos prolongados de ejecución. Sin embargo, considerando que el tiempo para su ejecución es limitado, la reincorporación de establecimientos ya existentes y actualmente inactivos constituye una alternativa inmediata y de gran valor estratégico.

De este modo, el aprovechamiento de centros penitenciarios que en el pasado funcionaron y contaron con logros reconocidos, como el Penal San Juan Bautista – El Frontón, puede representar una medida transitoria y eficaz para responder con rapidez al mandato constitucional. Al reincorporarlo en el sistema penitenciario nacional, se contribuye a reducir de manera significativa el hacinamiento en los penales más críticos, ofreciendo una solución de corto plazo mientras se avanza en el proceso estructural de construir nuevas cárceles y modernizar las existentes.

Son precisamente estos antecedentes los que permiten sustentar la conveniencia política, aunque no inmediata y obligatoria, de declarar de interés nacional y necesidad pública la reactivación de El Frontón, como penal de alta seguridad por su aislamiento natural; por lo que su recuperación podría ofrecer una solución más expedita y costo-efectiva frente a la construcción de penales desde cero. No se trata de una utopía, sino de una estrategia de coste-beneficio donde el Estado invierte en rehabilitación y modernización, posiblemente mediante cooperación internacional o recursos sectoriales ya existentes, para obtener capacidad adicional, mejorar las condiciones de reclusión, y fortalecer la seguridad ciudadana y la rehabilitación social.

En síntesis, cabe concluir que la declaratoria de interés nacional y necesidad pública para la reactivación de El Frontón no sólo reconoce su valor histórico y su potencial penitenciario, sino que también sienta las bases para una política penitenciaria estructuralmente más eficiente, humana y sostenible. Esta medida, como acto político del Congreso, envía una señal clara de respaldo institucional al Ejecutivo para explorar, evaluar y, eventualmente, ejecutar su recuperación como parte de una estrategia integral frente al hacinamiento carcelario, priorizando la dignidad, seguridad y resocialización dentro del marco constitucional.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

³ Recuperado de: https://gestion.pe/peru/politica/ministro-de-justicia-se-necesitan-construir-20-penales-mas-para-resolver-hacinamiento-inpe-minjus-noticia/?utm_source=chatgpt.com

El presente proyecto de ley pretende que se declare de interés nacional y necesidad pública la reanudación de actividades del Establecimiento Penitenciario San Juan Bautista – El Frontón, como una medida concreta y prioritaria frente a la grave crisis de hacinamiento penitenciario que atraviesa el país.

La iniciativa busca que, a partir de esta declaración, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Gobierno Regional de Callao, dispongan las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para reincorporar dichos establecimientos al sistema penitenciario nacional.

Con ello se plantea una solución ágil y costo-eficiente, que aproveche la infraestructura existente y permita descongestionar los establecimientos más críticos en un plazo más corto que el requerido para la construcción de nuevos penales. Asimismo, se promueve el desarrollo de modelos diferenciados de reinserción social; en el caso de El Frontón, bajo un esquema de mayor seguridad y control, con un enfoque productivo y agrícola que fomente la rehabilitación a través del trabajo.

De esta manera, se contribuye al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional N.º 05436-2014-PHC/TC, que exige superar el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario antes del año 2025, brindando una salida realista que combina el aprovechamiento de recursos ya existentes con la necesidad de garantizar condiciones dignas de reclusión.

1.4. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso
- Sentencia del Tribunal Constitucional N° 05436-2014-PHC/TC
- Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal
- Ley N° 29709, Ley de Creación del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La entrada en vigor de la presente ley no contraviene ni vulnera disposición constitucional ni legal vigente. Por el contrario, se enmarca en los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad que rigen la actuación del Estado, y se articula con el marco normativo nacional en materia penitenciaria, de derechos humanos y de seguridad ciudadana. Su vigencia, por tanto, no genera incompatibilidades normativas, sino que complementa y fortalece las políticas ya establecidas para enfrentar el hacinamiento penitenciario y mejorar las condiciones de reclusión.



Asimismo, su vigencia faculta al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y el INPE, a adoptar medidas de planificación, presupuesto y ejecución para la puesta en funcionamiento de dichos penales, en coordinación con los gobiernos regionales y el Ministerio de Economía y Finanzas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no demanda gastos adicionales al erario nacional puesto que la presente iniciativa legislativa es de carácter declarativo. Dentro de los beneficios que promueve este Proyecto de Ley se encuentran los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	- Promoverá el ahorro de recursos frente a la construcción de nuevos penales. - Fomentará el cumplimiento de mandatos constitucionales y compromisos internacionales. - Fortalecerá la política de seguridad ciudadana.	Aprobación de la Ley
SOCIEDAD	- Luchará en pro de la disminución de la inseguridad generada por el autogobierno en penales hacinados. - Habrà mayor confianza en la capacidad del Estado para administrar justicia.	Ninguno
INPE	- Proporcionará herramientas adicionales para descongestionar establecimientos críticos. - Mejorará las condiciones para implementar programas	Ninguno

INTERNOS	de reinserción. • Proporcionará el acceso a condiciones de reclusión más humanas. • Ofrecerá posibilidades de formación y reinserción laboral.	Ninguno
------------------------	--	----------------

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

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Política de Estado: 1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO, respecto al siguiente tema:

1. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

Política de Estado: 7. ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, respecto al siguiente tema:

19. SEGURIDAD CIUDADANA Y CIVISMO

25. SISTEMA PENITENCIARIO Y REPARACIÓN AL ESTADO Y A LA SOCIEDAD

OBJETIVO: IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política de Estado: 26. PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA, Y ERRADICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN, EL LAVADO DE DINERO, LA EVASIÓN TRIBUTARIA Y EL CONTRABANDO EN TODAS SUS FORMAS, respecto al siguiente tema:

95. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Política de Estado: 28. PLENA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A LA JUSTICIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL, respecto al siguiente tema:

97. MODERNIZACIÓN Y ACCESO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA