

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
13902/2025-CR RU 2211802

06 FEBRERO 2026 10:35 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

**PROYECTO DE LEY QUE CREA LA LEY
ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL
PENITENCIARIO, A FIN DE DISPONER
MEDIDAS DE REFORMA ESTRUCTURAL DEL
SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL**

El Congresista de la República **FLAVIO CRUZ MAMANI**, miembro del **Grupo Parlamentaria PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, según lo regulado por los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE CREA LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL
PENITENCIARIO A FIN DE DISPONER MEDIDAS DE REFORMA
ESTRUCTURAL DEL
SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL**

Artículo 1. Objeto de la Ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer la Ley Orgánica del Instituto Nacional Penitenciario – INPE, con la finalidad de garantizar una gestión penitenciaria especializada, profesional, meritocrática y continua, orientada a la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la reinserción social.

Artículo 2. Naturaleza jurídica

El INPE es un organismo público especializado adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con autonomía funcional, técnica, administrativa y presupuestal, encargado de dirigir, ejecutar y evaluar la política penitenciaria nacional.

Artículo 3. Dirección institucional especializada

El presidente del Consejo Directivo Penitenciario y los cargos directivos del INPE deben ser ejercidos exclusivamente por servidores penitenciarios, egresados del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios – CENECP, con formación acreditada en gestión penitenciaria que cumplan con los requisitos exigidos por ley.

Artículo 4. Carrera Especial Pública Penitenciaria

El INPE está obligado a dar cumplimiento de manera efectiva la Ley N° 29709, garantizando las evaluaciones periódicas obligatorias, ascensos por concurso público de méritos, diferenciación por grupos ocupacionales y desarrollo profesional continuo, se rige estrictamente por los principios de meritocracia y transparencia.

Artículo 5. Fortalecimiento del tratamiento penitenciario y del Medio Libre

El INPE garantiza la provisión de infraestructura, personal especializado y presupuesto suficiente para el adecuado funcionamiento de los establecimientos penitenciarios y del sistema de Medio Libre.

Artículo 6. Formalización del CENECP

El Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios – CENECP, se constituye como Escuela Nacional Penitenciaria, con presupuesto propio, encargada de la formación, capacitación y está autorizada para otorgar grados y títulos a nombre de la Nación, conforme al Decreto Legislativo 1328 y la Ley 30512.

Artículo 7. Reingeniería penitenciaria

Se dispone la implementación de un proceso integral de reingeniería penitenciaria, que incluya la modernización institucional, rediseño de procesos, uso de tecnología, mejora de infraestructura y enfoque en seguridad y reinserción social.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**ÚNICA. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo adecua la normativa vigente a lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario.

Lima, febrero de 2026



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2026 17:21:13-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2026 17:21:40-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/02/2026 14:52:47-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/02/2026 16:56:25-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/02/2026 17:03:42-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/02/2026 11:39:46-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/02/2026 09:29:28-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/02/2026 09:49:44-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El sistema penitenciario peruano atraviesa una crisis estructural y multidimensional, evidenciada en el hacinamiento extremo, la precariedad institucional y la falta de una política penitenciaria sostenida en el tiempo. Esta situación ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, al declarar un Estado de Cosas Inconstitucional en los establecimientos penitenciarios del país, ordenando al Estado adoptar medidas estructurales para superar el hacinamiento y las deficiencias del sistema penitenciario. Pese a ello, el INPE solicitó ampliación de plazo, la cual fue concedida por cinco años adicionales mediante auto de mayo de 2025, lo que demuestra la incapacidad estructural del modelo actual, por ello se plantea la siguiente Ley Orgánica para fortalecer la gestión penitenciaria, modernizar la administración y consolidar el rol ente rector de la resocialización.

Actualmente, el INPE administra 69 establecimientos penitenciarios que albergan aproximadamente 106,000 internos, pese a contar con infraestructura diseñada para 41,764 personas, lo que representa un hacinamiento superior al 47%, situación que compromete la seguridad interna y el tratamiento. A ello, se suma la supervisión de más de 100,000 personas bajo el régimen de Medio Libre, sin contar con infraestructura ni personal suficiente.

Por otro lado, la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, promulgada en 2011, no ha sido cumplida. Durante más de 14 años, no se han generado evaluaciones ni ascensos, vulnerando los principios de legalidad, meritocracia y transparencia, afectando la moral y eficiencia del personal penitenciario.

En los últimos 18 años han pasado más de 30 presidentes del Consejo Nacional Penitenciario, muchos sin formación penitenciaria generando alta rotación de autoridades, ausencia de continuidad institucional y debilitamiento de la política penitenciaria.

A diferencia de otras instituciones del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional), la ausencia de una Ley Orgánica en el INPE, lo que corresponde a una necesidad urgente, ha generado improvisación, politización, discontinuidad de políticas, designaciones de funcionarios sin formación penitenciaria y debilitando la capacidad del Estado para administrar eficazmente el sistema penitenciario.

La no formalización del CENECOP, pese a mandato legal expreso desde el 2017, ha impedido la profesionalización del personal, reproduciendo un modelo improvisado e ineficiente.

La presente iniciativa busca corregir esta omisión histórica y convertir la reforma penitenciaria en una política de Estado.

II. Identificación de la problemática

La problemática central radica en:

- Un modelo de gestión penitenciaria obsoleto, sin enfoque técnico ni especializado.
- Falta de meritocracia real y profesionalización.
- Uso ineficiente del presupuesto público, sin impacto tangible en seguridad ni tratamiento.
- Incremento de la población penitenciaria y de Medio Libre sin infraestructura adecuada.
- Desconocimiento de la realidad penitenciaria por parte de quienes dirigen la institución.

III. MARCO LEGAL CONSTITUCIONAL

El presente proyecto se sustenta en los siguientes artículos de la Constitución Política del Perú:

- Artículo 1: Defensa de la persona humana
- Artículo 2 inciso 24: Derecho a la libertad personal y trato digno.
- Artículo 44: Deber del Estado de garantizar el orden interno y la justicia.
- Artículo 139 inciso 22: Finalidad resocializadora de la pena.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no colisiona con la Constitución Política ni con norma alguna, sino que tendrá un impacto positivo, complementario y articulador sobre el ordenamiento jurídico nacional, sin generar contradicciones ni duplicidades normativas, sino fortaleciendo la aplicación efectiva de la legislación vigente en materia penitenciaria.

En primer lugar, la norma permitirá operativizar y garantizar el cumplimiento real de la **Ley N°29709 – Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria**, cuyo objeto es la profesionalización del personal del INPE bajo los principios de meritocracia, evaluación permanente y transparencia. Tal como se evidencia en el diagnóstico del sistema penitenciario, dicha ley se encuentra vigente desde el año 2011, pero no ha sido implementada de manera efectiva, lo que ha generado estancamiento profesional, vulneración de derechos laborales y debilitamiento institucional. La

propuesta normativa corrige este vacío de ejecución, sin modificar el contenido sustantivo de la ley, reforzando su obligatoriedad.

En segundo lugar, la norma coadyuva al cumplimiento de los mandatos constitucionales y jurisprudenciales, en especial a lo dispuesto por el **Tribunal Constitucional en el Expediente N° 05436-2014-PHC/TC, que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario**, debido al hacinamiento estructural y a las graves deficiencias en infraestructura y servicios. La vigencia de la norma constituye una respuesta estructural del Estado, alineada con la obligación constitucional de adoptar medidas normativas, administrativas y presupuestales para revertir dicha situación.

Asimismo, la norma fortalece la aplicación del **Decreto Legislativo 1328 y de la Ley 30512**, en lo referido a la formación penitenciaria, al disponer la formalización efectiva del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios – CENECP. Con ello, se supera la actual omisión normativa y presupuestal que ha impedido el otorgamiento regular de grados y títulos a nombre de la nación, afectando la profesionalización del personal penitenciario.

De igual forma, la vigencia de la norma se articula con la legislación orientada a la despenalización y conversión de penas, como los **Decretos Legislativos 1514, 1585 y 1619**, al fortalecer el sistema de Medio Libre. Esto permite que las penas alternativas se ejecuten de manera efectiva, evitando que la falta de infraestructura y personal convierta estas medidas en ineficaces o meramente formales.

Finalmente, la norma no genera conflicto con otras disposiciones del sistema de justicia, sino que integra al INPE como un actor institucional sólido, equiparable a otras entidades que cuentan con Ley Orgánica propia, como el Poder Judicial, el Ministerio Público o la Policía Nacional del Perú. En ese sentido, la vigencia de la norma fortalece la coherencia del sistema jurídico nacional y contribuye a la consolidación de una política penitenciaria de Estado.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, de reforma estructural del INPE, incluyendo la aprobación de una Ley Orgánica, el fortalecimiento de la carrera penitenciaria, la formalización del CENECP y la modernización del sistema penitenciario, genera costos iniciales para el Estado; sin embargo, **dichos costos resultan razonables, necesarios y ampliamente superados por los beneficios institucionales, sociales y económicas que se derivan de su implementación.**

COSTOS	BENEFICIOS
• Asignación presupuestal inicial para formalización del CENECP. • Implementación efectiva de la Ley N° 29709. • Fortalecimiento del sistema de Medio Libre. • Mejoras en gestión, equipamiento y seguridad penitenciaria. Cabe señalar que estos costos no representan un incremento desproporcionado del gasto público, sino una reorientación eficiente del presupuesto ya asignado al INPE, el cual, según el POI 2025, no ha logrado impacto real en seguridad, infraestructura ni condiciones laborales debido a deficiencias de gestión.	• Reducción de riesgo institucional y de seguridad penitenciaria. • Mejora del tratamiento penitenciario y del sistema de reinserción social. • Uso más eficiente del presupuesto existente, corrigiendo brechas de gestión. • Cumplimiento de los mandatos del Tribunal Constitucional. • Fortalecimiento de la meritocracia y estabilidad institucional. • Disminución de costos sociales derivados de la reinserción delictiva.

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

El presente proyecto de ley se alinea con las políticas de Estado determinadas por el Foro del Acuerdo Nacional. En específico concuerda directamente con:

Política de Estado 28: Fortalecimiento del Estado de Derecho y del Sistema de Justicia

El INPE es parte esencial del sistema de justicia. Su fortalecimiento institucional permite cumplir los fines de la pena y garantizar derechos fundamentales. La reforma penitenciaria es necesaria para garantizar el respeto de los derechos humanos de internos y trabajadores penitenciarios.

Política de Estado 31: Gestión pública moderna, eficiente, transparente y descentralizada

La meritocracia y la profesionalización especializada del personal penitenciario fortalecen la gestión pública moderna y reducen prácticas discrecionales. La modernización del INPE contribuye a una administración pública eficiente y orientada a resultados.

- Rechaza la improvisación y el nepotismo en la función pública.

La propuesta refuerza la carrera penitenciaria, la evaluación permanente y la dirección especializada del INPE.

Política de Estado 34: Orden interno, seguridad y lucha contra la criminalidad

- El control penitenciario es clave para prevenir el delito y la reincidencia.
- Un sistema penitenciario colapsado debilita la seguridad nacional.

La modernización y reingeniería del INPE fortalece el orden interno y la seguridad ciudadana.