



Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, miembro del Grupo Parlamentario "Juntos por el Perú-Voces del Pueblo - Bloque Magisterial", en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA REUBICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE CHALLAPALCA UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE TACNA

Artículo 1. - Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Especial de Challapalca, ubicado en el distrito de Ticaco, provincia de Tarata, departamento de Tacna, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el mantenimiento de la paz social, así como el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, conforme al marco normativo vigente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERO. Coordinación interinstitucional

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), en coordinación con el Gobierno Regional de Tacna, y según sus competencias, disponen las acciones necesarias orientadas al cumplimiento de la presente ley.

Lima, enero de 2026

Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Especial de Challapalca se encuentra ubicado en el distrito de Ticaco, provincia de Tarata, departamento de Tacna; fue concebido originalmente como un penal de alta seguridad para internos considerados de extrema peligrosidad. Sin embargo, el contexto actual de su funcionamiento evidencia serias deficiencias estructurales, operativas y de control, que han generado una creciente preocupación social, política e institucional, tanto a nivel regional como nacional.

La región Tacna cumple un rol estratégico para la seguridad nacional, al constituir una zona fronteriza sensible, con dinámicas permanentes de tránsito internacional, comercio, migración y control del territorio. En este escenario, la concentración de internos de alta peligrosidad en un establecimiento penitenciario cuya operatividad ha presentado antecedentes críticos representa un riesgo potencial para el orden interno, el control fronterizo y la seguridad del Estado.

Además, en el penal de Challapalca se han producido fugas masivas de internos, incluyendo un evento en el que al menos 17 presos¹ lograron evadir los controles penitenciarios, hecho que fue calificado por especialistas y exfuncionarios del sistema penitenciario como una fuga atípica y presuntamente planificada. Estos sucesos evidenciaron graves deficiencias en los sistemas de control y vigilancia, así como la posible existencia de actos de corrupción interna.

Asimismo, se han reportado hallazgos de equipos tecnológicos prohibidos en establecimientos de máxima seguridad, incluyendo sistemas de comunicación no autorizados, lo que revela la persistencia de redes de corrupción y la vulnerabilidad del control estatal frente a organizaciones criminales de alta peligrosidad. Estos hechos resultan particularmente graves cuando ocurren en penales ubicados en zonas fronterizas, donde el riesgo de articulación con redes criminales transnacionales es mayor. Sobre este caso, el presidente del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), reconoció públicamente una grave vulneración de la seguridad en el penal de Challapalca, ubicado en la región Tacna, considerado uno de los establecimientos de máxima seguridad del país².

¹ <https://peru21.pe/lima/alertaron-fuga-challapalca-2011-21984-noticia/>

² <https://www.infobae.com/peru/2025/04/09/hallan-antena-satelital-router-placa-electronica-y-cigarrillos-durante-requisa-en-penal-de-challapalca-uno-de-los-mas-seguros-del-pais/>

Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

En ese contexto, la permanencia y fortalecimiento operativo de un penal de régimen cerrado especial en una región fronteriza incrementa los riesgos para la seguridad ciudadana, el orden interno y la seguridad nacional.

Desde el marco constitucional, la presente iniciativa legislativa tiene por finalidad visibilizar una problemática de relevancia pública y establecer una prioridad en la agenda nacional, sin disponer medidas de ejecución directa, sin generar gasto público y sin afectar las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo.

En ese sentido, la declaratoria de interés nacional de la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Especial de Challapalca se presenta como una medida necesaria, razonable y oportuna, orientada a contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la protección del orden interno, el adecuado control del territorio fronterizo y la preservación de la paz social, respetando plenamente el marco constitucional, la separación de competencias y la normativa vigente.

Esta iniciativa legislativa permite reconocer una problemática real y persistente, atender una demanda ciudadana legítima y orientar la acción del Estado hacia una solución estructural y planificada, fortaleciendo la confianza de la población en las instituciones públicas.

Sobre el cierre definitivo y reubicación del penal de Challapalca

En los últimos años, la población tacneña, autoridades locales y la autoridad regional, así como diversas organizaciones de la sociedad civil, han manifestado de manera reiterada su exigencia de reubicación o cierre definitivo del penal de Challapalca. Esta demanda se ha intensificado a raíz del reciente traslado de internos de alta peligrosidad a dicho establecimiento, situación que ha generado rechazo ciudadano y un aumento significativo de la percepción de inseguridad en la región.

En ese marco, el gobernador regional de Tacna ha dirigido documentos formales al Poder Ejecutivo advirtiendo que el penal de Challapalca no reúne condiciones adecuadas para operar como establecimiento de máxima seguridad, en atención a la evidencia de comunicaciones clandestinas, hechos de violencia interna y homicidios. En dicho contexto, se ha señalado que el traslado de internos de alta peligrosidad no constituye una solución estructural a la inseguridad ciudadana, sino un desplazamiento del problema hacia la región sur del país, con impactos negativos en el orden público y en las actividades socioeconómicas regionales, y propuso como alternativa la

Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

reubicación de estos internos en "El Frontón" como alternativa y manifestó en el documento sobre el traslado de presos de alta peligrosidad ³:

"Dicha medida no constituye una solución a la problemática de la inseguridad ciudadana, sino que representa un simple traslado del problema hacia la región sur del Perú, lo cual afectaría directamente las actividades socioeconómicas y el orden público".

En este marco, el Gobernador Regional de Tacna ha expresado públicamente su rotundo rechazo al traslado de internos de alta peligrosidad al penal de Challapalca, señalando que *"no queremos que ocurra lo mismo que en Lima, donde hay demasiada delincuencia. Ahora están enviando más delincuentes a Challapalca"*. Esta posición refleja no solo la preocupación de la autoridad regional, y autoridades locales, y las organizaciones sociales, sino también el sentir de la población de Tacna, que rechaza el traslado de los delincuentes de alta peligrosidad y que convierta a Tacna en una zona de concentración de criminalidad de alta peligrosidad.

De igual manera, el Comité Regional de Seguridad Ciudadana (CORESEC) ha pedido el cierre definitivo del penal de máxima seguridad de Challapalca, debido a que este recinto, que alberga a internos de alta peligrosidad de todo el país, incrementaría los índices de delincuencia en la región⁴.

Por otro lado, el Frente Regional de Defensa de Tacna ha manifestado el rechazo del traslado de reclusos de alta peligrosidad y exigen el cierre definitivo del establecimiento penitenciario de Challapalca⁵ e indicaron:

"Antes nos hemos opuesto a la ampliación; ahora lo que queremos es el cierre definitivo. Hay documentos de la comunidad que vamos a exponer y vamos a solicitar audiencia con el gobernador, el premier y el ejecutivo del gobierno nacional".

Además, las organizaciones sociales de base y población de Tacna han expresado su rechazo al traslado de reclusos de alta peligrosidad y han demandado el cierre definitivo del establecimiento penitenciario, enfatizando la necesidad de priorizar la seguridad de la población y el desarrollo regional.

³ <https://www.gob.pe/institucion/regiontacna/noticias/1327869-gobernador-regional-reitera-rechazo-total-al-traslado-de-reos-peligrosos-a-challapalca>

⁴ <https://www.gob.pe/institucion/regiontacna/noticias/51645-coresec-pedira-el-cierre-del-penal-de-challapalca>

⁵ <https://diariocorreo.pe/edicion/tacna/frente-de-defensa-de-tacna-exige-el-cierre-definitivo-del-penal-de-challapalca-noticia/>

Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

Fundamento jurídico de la propuesta

La presente iniciativa legislativa se sustenta en la Constitución Política del Perú, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la normativa que regula el sistema penitenciario nacional, así como en la jurisprudencia constitucional y los estándares del sistema interamericano de derechos humanos.

En primer lugar, la Constitución Política del Perú, en su artículo 44⁶, establece como deber primordial del Estado garantizar la seguridad jurídica y el bienestar general, así como promover el desarrollo integral del país. En ese marco, la seguridad ciudadana, el orden interno y la paz social constituyen finalidades constitucionalmente legítimas que habilitan la adopción de políticas públicas orientadas a prevenir riesgos estructurales, especialmente en contextos de alta sensibilidad territorial como las zonas fronterizas.

En segundo lugar, el artículo 102, inciso 1, de la Constitución reconoce al Congreso de la República la facultad de dar leyes y resoluciones legislativas, lo que incluye la posibilidad de emitir normas declarativas de interés nacional. Esta atribución comprende la facultad de expedir normas de carácter declarativo, tales como las leyes de interés nacional, las cuales cumplen una función de orientación política y priorización de la acción estatal, sin que ello implique, por sí mismo, la imposición de mandatos de ejecución directa ni la afectación de competencias propias del Poder Ejecutivo.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido la constitucionalidad de las leyes declarativas de interés nacional, precisando que estas resultan compatibles con el principio de separación de poderes siempre que no sustituyan la función administrativa, no interfieran en la discrecionalidad técnica del Ejecutivo ni generen gasto público obligatorio. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que el Congreso puede emitir este tipo de normas cuando persiguen finalidades constitucionalmente relevantes, como la seguridad ciudadana, el orden interno y el bienestar general.⁷

En tercer lugar, la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, consagra el principio de coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno, lo cual resulta plenamente aplicable a la implementación de la presente ley. La declaratoria de interés nacional de la reubicación del penal de Challapalca se inscribe en este marco, al promover una actuación articulada del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,

⁶ Constitución Política del Perú. (1993).

⁷ Tribunal Constitucional. (2014). *Expediente N.º 05436-2014-PHC/TC*.
Tribunal Constitucional. (2016). *Expediente N.º 04082-2012-PHC/TC*.

Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

el Instituto Nacional Penitenciario y el Gobierno Regional de Tacna, respetando el ámbito competencial de cada entidad.

Por otro lado, es importante señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras su visita al Establecimiento Penitenciario de Challapalca los días 22 y 23 de agosto de 2002, emitió un informe especial en el que advirtió sobre las condiciones extremas de ubicación geográfica del penal, situado a más de 4 000 metros sobre el nivel del mar. En dicho informe, la Comisión recogió preocupaciones relacionadas con los efectos que la altitud puede generar en la salud y dignidad de las personas privadas de libertad, observaciones que forman parte de los estándares interamericanos aplicables al sistema penitenciario (CIDH, 2003).

Finalmente, el Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado de manera reiterada sobre la problemática estructural del sistema penitenciario, reconociendo que el hacinamiento, las deficiencias de infraestructura y la falta de control efectivo vulneran derechos fundamentales y comprometen la finalidad resocializadora de la pena. En diversos pronunciamientos, el Tribunal ha enfatizado que el Estado tiene el deber de adoptar medidas estructurales y progresivas para corregir estas deficiencias, en armonía con la seguridad ciudadana y el orden interno (Tribunal Constitucional, 2014; 2016).

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa se encuentra jurídicamente sustentada en la Constitución, la legislación vigente, la jurisprudencia constitucional y los estándares interamericanos, configurándose como una medida legítima, razonable y constitucionalmente válida, orientada a declarar de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Especial de Challapalca, sin invadir competencias del Poder Ejecutivo ni generar obligaciones presupuestales directas.

Antecedentes legislativos al proyecto de ley

En el Congreso de la República se han presentado, en distintos periodos parlamentarios, iniciativas legislativas orientadas a declarar de interés nacional proyectos vinculados a la seguridad ciudadana, infraestructura penitenciaria y reordenamiento territorial de establecimientos penales.

Entre los antecedentes se destaca lo siguiente:

- Proyecto de Ley 5913/2023-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la reubicación del establecimiento penitenciario de Chanchamayo, provincia de Chanchamayo, departamento de Junín.

Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

- Proyecto de Ley 11883/2024-CR, que ordena la reubicación del establecimiento penitenciario de Ayacucho.
- Proyecto de Ley 11546/2024-CR, que ordena la reubicación del establecimiento penitenciario de Lurigancho.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La vigencia de la presente ley permitirá establecer una señal política clara dirigida al Poder Ejecutivo, orientada a priorizar, evaluar y articular acciones conducentes a una solución estructural respecto a la ubicación del penal de Challapalca, sin vulnerar el marco constitucional ni las competencias de los distintos niveles de gobierno.

La presente propuesta normativa guarda relación con las demás normas constitucionales que establece el Estado, y contribuye a la seguridad jurídica, al bienestar general de la población y al adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, en armonía con la seguridad ciudadana y el orden interno.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente proyecto de ley no genera gasto al Tesoro Público, al tratarse de una norma de carácter declarativo. En consecuencia, no afecta el equilibrio fiscal.

Por el contrario, genera beneficios sociales, ciudadanos y económicos relevantes, al contribuir a la prevención de riesgos asociados a la inseguridad ciudadana, al fortalecimiento de la gobernabilidad y a la paz social en la región Tacna. Asimismo, la mejora en la percepción de seguridad favorece la actividad económica, el comercio, el turismo y la inversión privada, reduciendo costos sociales derivados de la criminalidad. Y constituye, entre otros beneficios, lo siguiente:

En primer lugar, para la población de la región Tacna, la declaratoria de interés nacional de la reubicación del penal de Challapalca constituye un reconocimiento institucional de una demanda ciudadana legítima y sostenida en el tiempo. Ello contribuye a reducir la percepción de inseguridad, fortalece la confianza de la población en el Estado y favorece un clima de paz social, especialmente en una región fronteriza donde la seguridad es un factor determinante para la convivencia y el desarrollo.

En segundo lugar, para la ciudadanía en general, la norma promueve un enfoque preventivo en materia de seguridad ciudadana y orden interno, al desincentivar la concentración de internos de alta peligrosidad en zonas estratégicas y vulnerables. La sola priorización política de la reubicación permite al Estado evaluar alternativas más

Proyecto de Ley que declara de interés nacional la reubicación del Establecimiento Penitenciario de Challapalca, ubicado en el departamento de Tacna

adecuadas desde el punto de vista técnico, logístico y de seguridad, contribuyendo a una gestión penitenciaria más eficiente y alineada con el interés público.

En tercer lugar, desde el punto de vista económico, la iniciativa genera beneficios indirectos y de mediano plazo. La mejora en la percepción de seguridad y estabilidad institucional en Tacna favorece la actividad comercial, el turismo, la inversión privada y el desarrollo de servicios formales. La reducción de riesgos asociados a la criminalidad y a la inseguridad contribuye a disminuir costos sociales y económicos derivados de la violencia, como el gasto en seguridad privada, la pérdida de productividad y la afectación del comercio local.

Asimismo, la reubicación planificada de establecimientos penitenciarios, evaluada de manera técnica por el Poder Ejecutivo, puede traducirse en una gestión más eficiente del sistema penitenciario y en un uso más racional del presupuesto público.

Por ello, el balance costo-beneficio de la presente iniciativa resulta viable, al contribuir a la seguridad ciudadana, la estabilidad social y las condiciones necesarias para el desarrollo económico sostenible de la región y del país.

Por ello, el balance del costo-beneficio de esta iniciativa legislativa es favorable.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación con lo establecido con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en tanto aborda de manera directa aspectos fundamentales vinculados a la seguridad ciudadana, el orden interno, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible de las regiones, con lo siguiente:

- **Política de Estado N° 01: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.**
- **Política de Estado N.° 9: Política de seguridad ciudadana**