



Colegio de Abogados de Lima
Decanato

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Miraflores, 18 marzo de 2026

OFICIO N° 045-2026-CAL/DEC-RCR

Señor
Flavio Cruz Mamani
Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
Presente.

Referencia : OFICIO N° 1766-PO-2025-2026-CJDH-P/CR

De mi especial consideración,

A través del presente lo saludo cordialmente y en respuesta a los documentos de la referencia, mediante el cual solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13897/2025-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción de establecimiento penitenciario de máxima seguridad para el régimen de internamiento de procesados y sentenciados de alta peligrosidad", se traslada el Informe de la Comisión Consultiva Sectorial de Vivienda, Saneamiento y Construcción del Colegio de Abogados de Lima, para los fines que estime conveniente. Adjunto copia del referido documento.

Sea la ocasión para reiterarle mi consideración y estima más distinguidas.

Atentamente,


RAÚL BLADIMIRO CANELO RABANAL
DECANO

OFICIO N.º 0001-2026-CCSVSC/CAL

Lima, 11 de Marzo de 2026.



Doctora:
EMILIA FAUSTINA VICUÑA CANO
Directora de Comisiones y Consultas
Colegio de Abogados de Lima
Presente.-



Referencia: Oficio N° 0057-2026-CAL/DCyC

Asunto: Remisión de informe técnico-legal sobre proyecto de ley N° 13897/2025-CR. vinculado al sector vivienda, saneamiento y construcción.

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en mi condición de Presidente de la Comisión Consultiva Sectorial de Vivienda, Saneamiento y Construcción del Colegio de Abogados de Lima, a fin de informarle que, en atención a lo solicitado, se ha procedido a elaborar y presentar el Informe Técnico-Legal correspondiente respecto del proyecto de ley N° 13897/2025-CR. sometido a opinión institucional, vinculado a materias del sector vivienda, saneamiento y construcción.

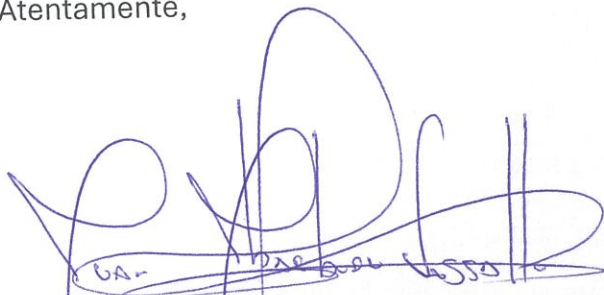
El referido informe ha sido desarrollado en el marco de las competencias consultivas de la comisión que presido, considerando el análisis jurídico, así como la normativa vigente aplicable en el ordenamiento jurídico peruano.

En dicho documento se expone una **opinión favorable** respecto del proyecto de ley, en atención a que su contenido contribuye al fortalecimiento del marco normativo del sector. No obstante, y en cumplimiento del deber de rigurosidad técnica que corresponde al Colegio de Abogados de Lima, se han formulado diversas **recomendaciones y precisiones normativas** orientadas a optimizar su redacción legislativa, garantizar su correcta aplicación práctica y evitar eventuales problemas de interpretación jurídica.

En tal sentido, se adjunta al presente el Informe Técnico-Legal elaborado por la Comisión Consultiva Sectorial de Vivienda, Saneamiento y Construcción, para su conocimiento y para los fines institucionales que estime pertinentes.

Sin otro particular, reitero a usted los sentimientos de mi especial consideración y estima institucional.

Atentamente,



Juan Antonio Mercedes Ibarburu Vassallo
Presidente
Comisión Consultiva Sectorial de Vivienda, Saneamiento y Construcción
Colegio de Abogados de Lima

Informe N° 001-2026-CSVCS-CAL

A : Dra. Emilia Vicuña Cano
Directora de la Dirección de Comisiones y Consultas del CAL

Asunto : Informe final sobre proyecto de ley 13897/2025-cr

Fecha : Lima, 10 de Marzo de 2026

En atención a lo requerido, le remitimos el presente informe sobre los hechos materia del **proyecto de ley 13897/2025-cr, ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción de establecimiento penitenciario de máxima seguridad para el régimen de internamiento de procesados y sentenciados de alta peligrosidad.**

I. ANTECEDENTES

Se ha sometido a evaluación por parte de la Comisión Consultiva Sectorial de Vivienda, Saneamiento y construcción que presidimos sobre el proyecto de ley que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción de un establecimiento penitenciario de máxima seguridad destinado al internamiento de personas procesadas y sentenciadas calificadas como de alta peligrosidad.

La iniciativa legislativa se formula en un contexto caracterizado por el incremento sostenido de la criminalidad organizada, así como por las limitaciones estructurales del sistema penitenciario peruano. Diversos diagnósticos institucionales han advertido que la actual infraestructura penitenciaria resulta insuficiente para albergar adecuadamente a la población penal, situación que ha generado elevados niveles de hacinamiento y dificultades para la correcta clasificación de los internos.

Asimismo, se ha identificado que determinados establecimientos penitenciarios presentan debilidades en los mecanismos de control y seguridad, como también las Construcciones, lo que ha permitido que algunos internos vinculados a organizaciones criminales continúen ejerciendo influencia sobre actividades delictivas fuera de los recintos penitenciarios.

En este escenario, el proyecto legislativo propone que el Estado priorice la construcción de un establecimiento penitenciario especializado que permita aislar a internos de alta peligrosidad y fortalecer la capacidad del sistema penitenciario para enfrentar los desafíos que plantea la criminalidad organizada.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL APLICABLE

El análisis de la propuesta normativa debe realizarse a la luz del marco constitucional y legal que regula las funciones del Estado en materia de seguridad pública, administración penitenciaria y protección de los derechos fundamentales.

2.1 Constitución Política del Perú

La Constitución establece principios fundamentales que orientan la política penitenciaria del Estado.

En primer lugar, el **artículo 44 de la Constitución** dispone que son deberes primordiales del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general.

De igual forma, el **artículo 139 inciso 22** señala que el régimen penitenciario tiene por finalidad la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. Estas disposiciones evidencian que el sistema penitenciario no solo cumple una función de custodia o sanción, sino que constituye una herramienta esencial para garantizar el orden público y facilitar los procesos de reinserción social de las personas privadas de libertad.

2.2 Código de Ejecución Penal

El **Decreto Legislativo N.º 654 – Código de Ejecución Penal** establece los principios y reglas que regulan la administración del sistema penitenciario nacional.

Entre sus disposiciones más relevantes se encuentra el principio de **clasificación penitenciaria**, mediante el cual los internos deben ser ubicados en establecimientos o regímenes adecuados de acuerdo con su situación jurídica, grado de peligrosidad y características personales.

Este principio resulta fundamental para garantizar la seguridad en los establecimientos penitenciarios y evitar que internos de menor peligrosidad sean expuestos a influencias criminógenas provenientes de organizaciones delictivas estructuradas.

Sin embargo, la aplicación efectiva de dicho principio se ve limitada cuando la infraestructura penitenciaria disponible no permite establecer una segregación adecuada entre los distintos tipos de internos.

2.3 Jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que el hacinamiento carcelario constituye una problemática estructural que afecta gravemente los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

En particular, mediante la sentencia recaída en el **Expediente N.º 05436-2014-PHC/TC**, el Tribunal Constitucional declaró la existencia de un **estado de cosas inconstitucional** en el sistema penitenciario peruano debido a las condiciones de hacinamiento y deficiencia estructural de los establecimientos penitenciarios.

Dicha sentencia exhorta al Estado a adoptar medidas estructurales orientadas a reducir la sobrepoblación penitenciaria y mejorar las condiciones de los establecimientos penitenciarios del país.

En ese contexto, la ampliación y modernización de la infraestructura penitenciaria constituye una respuesta institucional necesaria para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y jurisprudenciales vigentes.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

3.1 Justificación de la declaratoria de interés nacional

La técnica legislativa utilizada en el proyecto de ley consiste en declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción de un establecimiento penitenciario especializado.

Este tipo de normas tiene como finalidad priorizar determinadas obras o políticas públicas que, por su relevancia estratégica, requieren atención preferente por parte del Estado.

En el presente caso, la Comisión Consultiva Sectorial de Vivienda, Saneamiento y construcción considera que la declaratoria de interés nacional se encuentra justificada en la medida en que la crisis penitenciaria constituye un problema estructural que impacta directamente en la seguridad ciudadana y en la eficacia del sistema de justicia penal.

La existencia de establecimientos penitenciarios adecuados resulta indispensable para asegurar que las medidas de prisión preventiva y las penas privativas de libertad puedan cumplirse de manera efectiva.

3.2 Necesidad de establecimientos penitenciarios de máxima seguridad

El fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria especializada responde a una tendencia observada en diversos sistemas penitenciarios modernos, donde se han implementado establecimientos destinados exclusivamente a internos de alto riesgo.

Estos centros penitenciarios suelen contar con mecanismos de seguridad reforzados, sistemas tecnológicos de vigilancia y regímenes de control más estrictos que permiten limitar las comunicaciones ilícitas y prevenir la reorganización de estructuras criminales desde el interior de los penales.

En el caso peruano, la ausencia de suficientes establecimientos de máxima seguridad dificulta la adecuada segregación de internos pertenecientes a organizaciones criminales de alto perfil, lo que genera riesgos tanto para la seguridad interna de los establecimientos como para la seguridad pública en general.

3.3 Impacto institucional de la propuesta

La eventual aprobación de la propuesta normativa podría generar diversos efectos institucionales positivos.

En primer lugar, permitiría **descongestionar establecimientos penitenciarios ordinarios**, facilitando una mejor clasificación de los internos.

En segundo lugar, contribuiría a **fortalecer la capacidad operativa del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)** mediante la implementación de infraestructura especializada y el uso de tecnologías modernas de control y vigilancia.

En tercer lugar, podría mejorar las condiciones para la aplicación de programas de tratamiento penitenciario orientados a la rehabilitación y reinserción social de los internos que no pertenecen a organizaciones criminales de alta peligrosidad.

No obstante, debe señalarse que la eficacia de la medida dependerá de su articulación con políticas públicas integrales orientadas al fortalecimiento institucional del sistema penitenciario.

IV. OPINIÓN TÉCNICO – LEGAL

Luego del análisis efectuado, se puede concluir por parte de la COMISION que la iniciativa legislativa presenta fundamentos jurídicos razonables y responde a una problemática real que afecta al sistema penitenciario y a la seguridad ciudadana del país.

La declaratoria de interés nacional para la construcción de un establecimiento penitenciario de máxima seguridad constituye una herramienta normativa legítima que puede contribuir a fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar la criminalidad organizada.

Asimismo, la propuesta se encuentra alineada con los mandatos constitucionales, con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y con los principios establecidos en el Código de Ejecución Penal.

Sin embargo, resulta necesario precisar que la aprobación de la norma deberá complementarse con medidas de planificación, financiamiento y gestión institucional que garanticen la ejecución efectiva de la infraestructura penitenciaria propuesta tales como:

A. **Estándares de construcción penitenciaria.**

- Diseño modular.
- Celdas unipersonales o colectivas.
- Areas médicas.

B. **Servicios de agua y saneamiento**

Un penal de máxima seguridad requiere:

- Planta de tratamiento de aguas residuales
- Abastecimiento permanente de agua potable

- Redes de saneamiento independientes

Esto es crucial para evitar crisis sanitarias.

C. **Infraestructura urbana**

Debe considerarse:

- zonificación (lugar de construcción)
- impacto territorial
- accesibilidad vial
- seguridad perimetral

IV. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

En atención al análisis realizado, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. **Fortalecer la técnica legislativa del proyecto.**

Se recomienda que la propuesta normativa incorpore disposiciones que establezcan lineamientos generales para el diseño, implementación y administración del establecimiento penitenciario proyectado.

2. **Incluir criterios técnicos para la ubicación del establecimiento.**

Resulta conveniente que la infraestructura penitenciaria se ubique en zonas que permitan garantizar adecuados niveles de seguridad, accesibilidad logística y control territorial.

3. **Incorporar tecnología penitenciaria avanzada.**

La futura infraestructura debería contemplar sistemas modernos de seguridad, tales como bloqueo de señal telefónica, monitoreo electrónico, controles biométricos y vigilancia digital permanente.

4. **Promover coordinación interinstitucional.**

La ejecución de la iniciativa requiere una adecuada articulación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Instituto Nacional Penitenciario, el Ministerio del Interior y otras entidades vinculadas a la seguridad pública.

5. **Desarrollar un plan integral de reforma penitenciaria.**

La construcción de nuevos establecimientos penitenciarios debe formar parte de una política pública más amplia orientada a modernizar el sistema penitenciario nacional, fortalecer la capacitación del personal penitenciario y mejorar los programas de rehabilitación y reinserción social.

V. CONCLUSIÓN

La propuesta legislativa que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción de un establecimiento penitenciario de máxima seguridad, como órgano especializado, la exposición de motivos debería incorporar **infraestructura y servicios básicos**, lo cual actualmente **no está desarrollado**. El establecimiento penitenciario deberá contar con infraestructura adecuada de agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, energía eléctrica y gestión de residuos

sólidos, conforme a los estándares del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

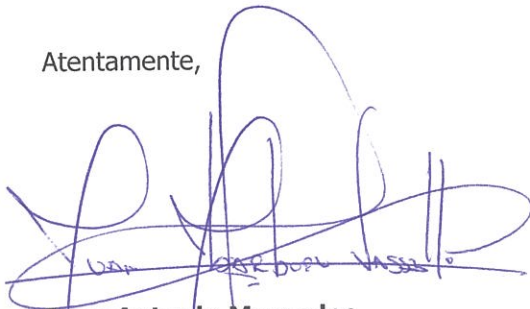
Por otro lado, la Comisión Consultiva Sectorial de Vivienda, Saneamiento y construcción que presidimos considera la iniciativa del proyecto de Ley 13897/2025-cr jurídicamente viable y compatible con el marco constitucional y legal vigente.

Su implementación podría contribuir de manera significativa a mejorar la gestión del sistema penitenciario, reducir los niveles de hacinamiento y fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar la criminalidad organizada.

No obstante, para que la medida alcance los resultados esperados, será indispensable que su ejecución se articule con una estrategia integral de fortalecimiento institucional del sistema penitenciario, orientada a garantizar la seguridad, el respeto de los derechos fundamentales y la eficacia de la política criminal del Estado.

Se expide el presente informe para los fines correspondientes.

Atentamente,



**Juan Antonio Mercedes
Ibárruru Vassallo
Presidente de la Comisión Consultiva Sectorial de
Vivienda, Construcción y Saneamiento**