



COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

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

M.F.Ñ.



Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

SEGUNDA LEGISLATURA

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos las siguientes iniciativas legislativas:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
13902/2025-CR	Flavio Cruz Mamani	Perú Libre	Ley que crea la Ley Orgánica del Instituto Nacional Penitenciario a fin de disponer medidas de reforma estructural del Sistema Penitenciario Nacional
14364/2025-CR	Waldemar Cerrón Rojas	Perú Libre	Ley que deroga el Decreto Legislativo 1710 Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Internamiento Resocialización – SUNIR como ente rector del Sistema Nacional Especializado de Internamiento y Reinserción Social y dicta disposiciones para su implementación

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en la continuación de la Vigésima Sesión Ordinaria, celebrada el 22 de mayo de 2026, acordó por **MAYORÍA** de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Votaron a favor los congresistas: CRUZ MAMANI, Flavio; CORDERO JON TAY, Luis Gustavo; GONZA CASTILLO, Américo; PALACIOS HUAMÁN, Margot; PAREDES GONZALES, Alex Antonio; RUÍZ RODRÍGUEZ, Magaly Rosmery y TELLO MONTES, Nivardo Edgar.



Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Se contó con el voto a favor del congresista accesitario: MITA ALANOCA, Isaac en reemplazo del congresista titular Waldemar Cerrón Rojas.

Votaron en abstención los congresistas titulares: MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; AMURUZ DULANTO, Yessica Rosselli; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; DÁVILA ATANACIO, Pasión Neomías y HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith.

Voto en contra el congresista: VENTURA ÁNGEL, Héctor José.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE DECRETO E INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
13902/2025-CR	06/02/2026	06/02/2026	Justicia y Derechos Humanos Presupuesto y Cuenta General de la República
14364/2025-CR	06/04/2026	08/04/2026	Justicia y Derechos Humanos Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Las iniciativas legislativas materia del presente dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se realizó el estudio correspondiente.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

1.2 Antecedentes parlamentarios

De acuerdo con el Sistema Peruano de Información Jurídica¹, el artículo 104 de la Constitución Política del Perú ha sido modificado por el artículo 1 de la Ley 31988, publicada el 20 de marzo de 2024.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1 El Proyecto de Ley 13902/2025-CR

Consta de siete artículos y una disposición complementaria final.

¹ Consultado en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

El primer artículo 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.

El segundo artículo señala la naturaleza jurídica donde 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.

El tercer artículo señala que el presidente del Consejo Directivo Penitenciario y cargos directivos 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.

El cuarto artículo señala que 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, que se rige estrictamente por los principios de meritocracia y transparencia.

El quinto artículo indica el fortalecimiento penitenciario y del Medio Libre que 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.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

El sexto artículo indica que 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.

El séptimo artículo señala que 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.

Finalmente, como única disposición complementaria el Poder Ejecutivo adecua la normativa vigente a lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta días calendario.

2.2 El Proyecto de Ley 14364/2025-CR

Consta de un artículo y una disposición complementaria transitoria.

El artículo único menciona derogar el Decreto Legislativo 1710, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Internamiento Resocialización – SUNIR como ente rector del Sistema Nacional Especializado de Internamiento y Reinserción Social y dicta disposiciones para su implementación.

Finalmente, como única disposición complementaria transitoria establece la creación de una Comisión Tripartita, conformada por representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Poder Legislativo y de las organizaciones de trabajadores estatales, con la finalidad de evaluar el funcionamiento del servicio penitenciario en todos los establecimientos penales del Perú y proponer modificaciones normativas, así la Comisión contará con las atribuciones de función normativa, función resolutoria en procedimientos administrativos, régimen de servidores.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ:

- Artículo 1: Defensa de la persona humana como fin supremo del Estado.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- Artículo 2 inciso 24: Derechos fundamentales vinculados a la libertad personal y trato digno.
- Artículo 44: Deber del Estado de garantizar el orden interno.
- Artículo 139 inciso 22: El principio del régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad; se reconoce como principio de la función jurisdiccional el derecho de las personas privadas de libertad a no ser objeto de tratos inhumanos o degradantes.

LEYES:

- Decreto Legislativo 654 – Código de Ejecución Penal
- Decreto Legislativo 1710 – Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Internamiento Resocialización – SUNIR
- Ley 29709 – Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria
- Ley 30057 – Ley del Servicio Civil.

3.2 Legislación Comparada:

ESPAÑA:

Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, Del título preliminar regulado en el artículo primero, sistema penitenciario con enfoque resocializador y carrera especializada, en pocas palabras, precisa la finalidad al modelo que propone fortalecer al INPE (Sin SUNIR).

COLOMBIA:

Decreto 4151 de 2011, se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones; en ello, la Integración del Consejo Directivo.

3.3 Normas Convencionales:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Derecho a la Integridad Personal regulado en su artículo 5, donde menciona que las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social del condenado. Lo que es

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

vinculante para el Perú lo que servirá como base para el principio de dignidad humana y finalidad resocializadora, y con ello, buscarán fortalecer la capacidad técnica, ética y coordinadora del INPE.

- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela, 2015), en la Regla 74, establece que el personal penitenciario debe estar a cargo de personal civil debidamente seleccionado y capacitado. Por ello, se refuerza que el servicio penitenciario debe ser considerado una carrera profesional, lo que implica especialización y estabilidad. El personal no debe tener carácter militar.
- Naciones Unidas – Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 10 se menciona que el sistema penitenciario debe orientarse a la rehabilitación social.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Análisis Técnico Legal

El PL 13902/2025-CR, fue inicialmente concebido como una propuesta de Ley Orgánica para el INPE. No obstante, el análisis técnico legal determinó que el INPE no cuenta con reconocimiento constitucional expreso ni existe reserva de ley orgánica para regular la organización y funcionamiento, conforme al artículo 106 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, la propuesta fue adecuadamente reconducida hacia una Ley que regula las Funciones y Competencias del INPE, de naturaleza ordinaria, orientada a fortalecer su institucionalidad mediante la regulación de su estructura orgánica, organización, funciones y competencias.

Si bien la iniciativa desarrolla aspectos sustantivos como el modelo de gobernanza penitenciaria, la autonomía funcional, el régimen de dirección y los pilares de la carrera penitenciaria, dichos contenidos no configuran materia reservada a ley orgánica.

En consecuencia, la categoría normativa adoptada resulta jurídicamente correcta y coherente con el objeto de la propuesta.

En relación con el ordenamiento jurídico vigente, la propuesta no genera conflictos normativos ni superposiciones indebidas. Por el contrario, cumple

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

una función integradora y de fortalecimiento institucional. El predictamen articula y refuerza la aplicación de normas ya vigentes, como el Decreto Legislativo 1328, orientado al fortalecimiento del sistema penitenciario y a la Ley 29709, que regula la Carrera Especial Pública Penitenciaria, cuya implementación ha sido limitada durante más de una década.

Asimismo, la formalización del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios – CENECP, se articula con la legislación en materia de educación superior, evitando la creación de un régimen aislado y, por el contrario, ordenando y haciendo operativas disposiciones actualmente dispersas o insuficientemente aplicadas. En ese sentido, la iniciativa contribuye a cerrar un vacío normativo estructural, dado que el INPE, a diferencia de otras entidades del sistema de justicia, no cuenta con un marco normativo integral que consolide su organización y funcionamiento.

El análisis permite advertir coherencia técnica en el diseño institucional propuesto. El reconocimiento del INPE como organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con autonomía funcional, técnica y administrativa, se alinea con modelos organizacionales existentes en la administración pública. No se propone una entidad independiente del sector, sino una institución especializada con capacidad de gestión propia, lo que fortalece la conducción técnica sin afectar la unidad de la política sectorial.

En cuanto a la dirección institucional, el predictamen establece criterios orientados a garantizar que la conducción del INPE esté a cargo de personal con formación especializada en materia penitenciaria, reforzando los principios de meritocracia, profesionalización y continuidad en la gestión.

El PL 14364, propone la derogación del Decreto Legislativo 1710, que crea la SUNIR. Entre los principales cuestionamientos se encuentra su posible contravención de estándares internacionales, en tanto permite que personal militar o policial en situación de retiro asuma cargos directivos superiores (como las Direcciones Regionales). Esta disposición vulneraría las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), las cuales establecen que la administración penitenciaria debe estar a cargo de personal civil debidamente capacitado y especializado.

Asimismo, el DL 1710 genera conflictos en el régimen laboral, al propiciar una superposición de sistemas administrativos. En efecto, pretende incorporar el régimen de la Ley 30057 – Ley SERVIR, sumándose a los ya existentes en el

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

INPE (DL. 276, CAS y la Ley 29709). Esta coexistencia normativa genera disparidad en beneficios y remuneraciones para funciones idénticas.

Por otro lado, la reforma planteada resulta ineficiente desde una perspectiva estructural, ya que se limita, a gran medida, a un cambio nominal del INPE a SUNIR sin abordar problemáticas críticas ni reforma real del sistema penitenciario, tales como el hacinamiento, la falta de infraestructura o la corrupción. Adicionalmente, se advierte una posible intención de privatizar servicios críticos como la seguridad, el control de accesos, la alimentación y la salud. Se sostiene que empresas privadas no tendrían el marco normativo adecuado para realizar incautaciones o intervenciones legales.

Finalmente, esta propuesta podría afectar el enfoque diferenciado y especializado requerido para la atención de la población penitenciaria, particularmente en la distinción entre personas adultas privadas de libertad y adolescentes en conflicto con la ley penal, comprometiendo así los principios de tratamiento penitenciario y reinserción social. De todo lo mencionado se debilitaría la autonomía técnica.

4.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Existe necesidad al predictamen, por falta de regulación integral del INPE y problemas estructurales. En cambio, el PL 14364 su necesidad no está completamente justificada o sustentada.

Por otra parte, la aprobación de una Ley que regula las Funciones y Competencias del INPE resulta jurídicamente viable, en tanto es compatible con el diseño constitucional de la administración pública y con el marco normativo aplicable a las entidades públicas. Asimismo, es administrativamente ejecutable y presupuestalmente sostenible, especialmente al plantearse como una reforma estructural de implementación progresiva.

En cuanto a su oportunidad, el predictamen, se sustenta en el actual contexto de crisis del sistema penitenciario y en la necesidad de impulsar procesos de modernización institucional. Por el contrario, la oportunidad del PL 14364 resulta menos evidente, en la medida en que no responde con igual claridad a las prioridades estructurales del sistema penitenciario ni a las demandas inmediatas de reforma.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

4.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

En concordancia con los principios de la Constitución Política del Perú tenemos: en el artículo 1, la defensa y dignidad humana; en el artículo 2 inciso 24, Derechos fundamentales vinculados a la libertad personal y trato digno; en el artículo 44, deber del Estado de garantizar seguridad pública y en el artículo 139 inciso 22, el principio del régimen penitenciario, la finalidad resocializadora.

El marco normativo del sistema penitenciario se encuentra estructurado principalmente, sobre la base del Decreto Legislativo 654, Código de Ejecución Penal norma que creó el Instituto Nacional Penitenciario – INPE, como organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, encargado de la dirección, administración y ejecución de la política penitenciaria nacional. Esta regulación se complementa con la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, así como con normas presupuestales, administrativas y de régimen laboral (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 1057 - CAS) que configuran el funcionamiento institucional del sistema penitenciario.

Asimismo, este marco normativo nacional se encuentra vinculado a estándares internacionales, especialmente las Reglas Mandela, que establecen principios fundamentales como la profesionalización del personal penitenciario, su carácter civil y especializado.

En este contexto, la promulgación del Decreto Legislativo 1710, que crea la SUNIR, introduce una modificación sustancial en la estructura institucional vigente. Esta norma redefine la rectoría del sistema penitenciario, desplazando al INPE y estableciendo un nuevo modelo organizacional con mayores niveles de centralización funcional que no ayudaría a solucionar los problemas estructurales y áreas específicas como seguridad y tratamiento penitenciario.

Efecto de la vigencia de la norma

A nivel institucional: se produce una reconfiguración del sistema penitenciario, con el riesgo de pérdida de autonomía técnica y debilitamiento de la estructura organizativa previamente consolidada del INPE.

A nivel funcional: el cambio de entidad rectora no garantiza por sí mismo la solución de problemas estructurales como el hacinamiento, la insuficiencia de personal, la precariedad de infraestructura y las limitaciones presupuestarias.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

A nivel jurídico: se genera un escenario de inestabilidad normativa debido a la superposición de regímenes, modificaciones legales y posibles contradicciones con normas nacionales e internacionales.

A nivel de política pública: la reforma podría tener un carácter más formal que sustancial, en la medida que no se evidencian cambios estructurales profundos en la gestión penitenciaria, sino principalmente una sustitución institucional.

En ese sentido, el PL 14364, al proponer la derogación del Decreto Legislativo 1710, busca restablecer el modelo previo basado en el INPE, argumentando la necesidad de preservar la especialización técnica, la coherencia normativa y la alineación con estándares internacionales.

En conclusión, el análisis del marco normativo evidencia que la creación de la SUNIR, lejos de consolidar una reforma integral del sistema penitenciario, genera tensiones legales, institucionales y operativas. Por ello, la vigencia del DL 1710 presenta efectos jurídicos y administrativos que podrían comprometer la eficacia del sistema, lo que justifica la evaluación de su derogación o, en su defecto, una revisión integral de su contenido normativo.

V. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

5.1 Proyecto de Ley 13902/2025-CR:

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
Poder Judicial	OFICIO 1757-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	11.02.2026		
Colegio de Abogados de Lima	OFICIO 1758-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	11.02.2026		
Defensoría del Pueblo	OFICIO 1759-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	11.02.2026		
PCM	OFICIO 1760-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	11.02.2026	OFICIO MULTIPLE N° D000149-2026-PCM-SC	12.02.2026

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Ministerio Público	OFICIO 1761-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	11.02.2026	OFICIO N° 000802-2026-MP-FN-SEGFIN	12.02.2026
Ministerio de y Justicia Derecho Humanos	OFICIO 1762-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	11.02.2026		
INPE	OFICIO 1763-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	11.02.2026		

5.2 Proyecto de Ley 14364/2025-CR

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
Ministerio de y Justicia Derecho Humanos	OFICIO 2115-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026		
Ministerio de y Trabajo Promoción del Empleo	OFICIO 2116-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026		
Ministerio Público	OFICIO 2117-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026		
Ministerio del Interior	OFICIO 2118-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026		
Ministerio de Defensa	OFICIO 2119-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026		
INPE	OFICIO 2120-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026	OFICIO N° D000202-2026-INPE-PRE	11.05.2026
Defensoría del Pueblo	OFICIO 2121-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026		
Colegio de Abogados de Lima	OFICIO 2121-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	23.04.2026		

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

VI. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

➤ Proyecto de Ley 13902/2025-CR:

a. Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante OFICIO MULTIPLE N° D000149-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita opinión al Ministerio de Educación, sobre el proyecto de ley. Este expediente fue derivado a la Oficina General de Asesoría Jurídica del MINEDU para su atención con el Informe N°00381-2026-MINEDU/SG-OGAJ, de fecha 17 de marzo de 2026 donde señala que: NO corresponde al Ministerio de Educación emitir opinión respecto a la viabilidad del proyecto de ley, dado que la propuesta no contiene aspectos vinculados a la competencia de este ministerio.

b. Ministerio Público

Mediante el Oficio N° 000802-2026-MP-FN-SEGFIN, emitido por la Secretaria General de la Fiscalía de la Nación, de fecha 11 de febrero de 2026 advierte que: El proyecto de ley, no tiene relación directa con la competencia del Ministerio Público; por lo que no corresponde emitir la opinión institucional solicitada.

➤ Proyecto de Ley 14364/2025-CR:

a. INPE

Mediante el Informe N°D000004-2026-INPE-GA, emitido por la Coordinación del Gabinete de Asesores del INPE, de fecha 07 de mayo de 2026, señala que:

El informe sostiene que la creación de la SUNIR no constituye una reforma estructural real del sistema penitenciario, ya que únicamente fusiona entidades como el INPE, PRONACEJ y PRONAPRES, sin modificar de manera efectiva los modelos de gestión, rehabilitación y reinserción social.

Asimismo, señala que:

- El sistema penitenciario atraviesa una crisis estructural marcada por el hacinamiento, déficit de infraestructura, falta de presupuesto y escasez de personal.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- La fusión entre el INPE y PRONACEJ resulta técnicamente inadecuada, porque ambos manejan poblaciones y regímenes jurídicos distintos: adultos privados de libertad y adolescentes en conflicto con la ley penal.
- La SUNIR fue creada sin contar previamente con instrumentos de gestión aprobados ni previsión presupuestaria suficiente para implementar la transferencia de funciones y personal.
- La norma no resuelve problemas centrales como corrupción penitenciaria, hacinamiento, debilidad tecnológica, limitada articulación interinstitucional y falta de programas efectivos de reinserción social.
- La implementación de la SUNIR genera incertidumbre administrativa y riesgo de afectar la continuidad de los servicios penitenciarios y juveniles.

Por lo tanto, la propuesta legislativa es VIABLE derogar el Decreto Legislativo N° 1710 y dejar sin efecto la creación de la SUNIR. La opinión técnica del INPE es favorable, porque considera que la derogación permitiría mantener y fortalecer el marco normativo vigente del INPE regulado por el Código de Ejecución Penal.

En conclusión, el informe determina que la creación de la SUNIR no garantiza una mejora real del sistema penitenciario y que la derogación propuesta resulta técnicamente y administrativamente viable.

b) A pesar de no haber opiniones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio Público, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Defensoría del Pueblo y el Colegio de Abogados de Lima sobre el proyecto de ley, a excepción del INPE que se pronunció, se obtiene de otras fuentes, las siguientes opiniones:

- El 24 de noviembre del 2025, en sesión extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento se debatió el proyecto de ley 13280/2025-PE, Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada; donde el congresista José María Balcázar Zelada expresó su punto de vista sobre seguridad ciudadana e hizo mención sobre lo que el Presidente de la República José Jerí Oré iba a eliminar o disolver al INPE, una decisión apresurada e imposible de cumplir, no solo es un problema de la ley o código de ejecución penal sino también de personas en darle un tipo de reforzamiento especial y entrenamiento al personal

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

penitenciario, ya que ellos están en una serie de riesgos donde pueden tomarlos de rehenes no se puede solucionar estos acontecimientos con decisiones improvisadas y el poco tiempo de gobierno que está por culminar, mencionó.

- Tras asumir la presidencia de la República el 18 de febrero del 2026, el congresista José María Balcázar Zelada dio a conocer su rechazo a la implementación de la Superintendencia Nacional de Internamiento Resocialización – SUNIR de manera firme y pública inmediatamente después de jurar al cargo.
- El actual presidente de la República se opone a la extinción del INPE y cuestiona la creación de la SUNIR donde mencionó que la administración de justicia, la crisis del sistema carcelario para reformar al INPE no se resuelve así, el INPE pertenece a todo un sistema de justicia, no pueden tocar un organismo independiente de los otros que se correlacionan fundamentalmente con la Fiscalía de la Nación, el Poder Judicial y la Policía Nacional, preservando la autonomía del ente rector de los penales. esto fue declarado en "RPP NOTICIAS".
- El 25 de noviembre del 2025, Leonardo Caparrós (Ex jefe del INPE), criticó duramente el anuncio, señalando la falta de detalles sustantivos sobre la estructura de la SUNIR y cómo esta resolvería la crisis penitenciaria. Expresó su desacuerdo con la fusión, argumentando que no se ha demostrado porqué la SUNIR sería mejor que el INPE, no resolverá la corrupción ni hacinamiento y podría afectar centros juveniles, expresó en "Canal N".
- El 07 de febrero del 2026, Juan Jiménez Mayor (abogado y exministro), calificó la propuesta de la SUNIR como un retroceso y señaló que la medida parece responder más a un tema de "marketing", expresó en LP Pasión por el Derecho.

VII. OPINIONES CIUDADANAS

a. Opiniones recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República.

Proyecto de Ley 13902/2025-CR:

Las 04 opiniones recibidas respecto al proyecto de ley, evidencian una posición favorable hacia la propuesta legislativa, destacándose que

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

contribuirá al fortalecimiento y autonomía del sistema penitenciario nacional, promoverá la meritocracia institucional, reducirá los cargos de confianza y permitirá el desarrollo y reconocimiento del personal penitenciario mediante una regulación orgánica adecuada. Asimismo, se considera que la iniciativa favorecerá la evolución positiva del INPE y la promoción de los trabajadores penitenciarios.

Proyecto de Ley 14364/2025-CR:

Del análisis de las 625 opiniones ciudadanas, se advierte una tendencia abrumadora mayoritaria a favor de la derogación del Decreto Legislativo 1710 con 558 opiniones a favor, sustentada principalmente en la defensa de los derechos laborales del personal penitenciario, la necesidad de fortalecer el INPE y la percepción de que la creación de la SUNIR no constituye una solución técnica ni estructural a la problemática penitenciaria.

b. Opiniones Ciudadanas Recibidas en reuniones de Trabajo, Audiencias Públicas y Sesiones Ordinarias

De la realización de la Primera Mesa de Trabajo referida a la REFORMA Y REIVINDICACIÓN LABORAL PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO (06/11/2025)

1. Contextualización del sistema penitenciario peruano, los desafíos Institucionales laborales y normativos actuales y sobre la formalización de la escuela penitenciaria

En las últimas semanas a través de los medios de comunicación, se ha escuchado una tremenda crítica que ha tenido el sistema penitenciario peruano, la problemática que vive el INPE y que no tiene una solución inmediata, porque no se ocuparon en su momento de asumirla, ¿Cómo está el INPE? Hemos escuchado que en el INPE hay corrupción, que se tiene que privatizar el INPE, esos fueron las críticas que se han dado, a través de los medios de comunicación. Sin embargo, lo que no se le dice a la comunidad nacional, es que en este momento, el INPE tiene INTRAMUROS 106 mil internos a nivel de los Establecimientos Penitenciarios, que representan un 47% de hacinamiento nacional, que solamente tiene una infraestructura para 41 mil 764 internos, que han pasado 17 presidentes del INPE contabilizando desde el año 2007 al 2025, han pasado 18 años y nadie ha hecho absolutamente nada; porque cuando uno analiza la estadística penitenciaria de la población, se ha observado en el año 2007 que se ha dado un incremento significativo de la población penitenciaria masomenos de 2000 a

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

3000 internos anuales, acaso no podía proyectar un análisis prospectivo de que en estas fechas del año 2025, tendríamos 200 mil internos, ahora volviendo con estos 106 mil internos, tenemos que agregar también, 102 mil liberados que están bajo la jurisdicción del INPE a través del Medio Libre, estos son controlados por el personal penitenciario y de seguridad del INPE, pero cuando analizamos estos sucesos para controlar a los 106 mil internos, no contamos con suficientes efectivos de seguridad, solo contamos con 2000 efectivos por servicio y la realidad que se vive en la actualidad es aún más grave, si uno visita un establecimiento penitenciario en Lima nos vamos a dar con la sorpresa de que un técnico de seguridad está controlando a 600 internos o hasta 800 internos, esto pasa por falta de personal de seguridad penitenciaria, por ejemplo cuando hacemos un análisis del E.P. LURIGANCHO, no damos con la sorpresa que solo 50 efectivos de seguridad tiene que controlar a 12 mil internos.

El hacinamiento, no solo trae problemas de seguridad, también nos trae problemas en el Tratamiento Penitenciario, ya que 01 asistente social tiene que tratar a 1250 internos ¿Es correcto esto?, un abogado va a tener muchos casos que trabajar o que se le va a asignar como 1000 internos y al psicólogo aproximadamente 1100 internos. Lo que sucedió aquí por una razón extraña, desde el año 2013 al año 2024, el INPE a través de la Gerencia, solamente permitió el ingreso de personal de seguridad, muy de acuerdo, pero no convocaron al personal de Tratamiento (abogados, asistentes sociales y psicólogos) y sumando a esta problemática tenemos los bajos sueldos de los trabajadores. Por ejemplo, tenemos personal de seguridad del régimen Cas que está ganando 1500 soles a pesar de haber ingresado al INPE por concurso público; sin embargo, en la realidad, hay personas contratadas sin haber pasado concurso público están ganando más de 8000 soles, lo cual esta coyuntura desalienta al personal penitenciario en la forma como se distribuye el presupuesto del INPE.

Ahora entre el año 2010 al año 2025, hemos perdido a 22 efectivos del personal penitenciario a manos de delincuentes, lo cual hubo luto por parte de familiares y del personal penitenciario y los altos funcionarios no dicen nada de esto. Otro problema es, que no hay concertinas en los penales, no hay candado y aparte si hay están en mal estado, las rejas no tienen mantenimiento, pero si hay dinero del POI-2025, no tenemos radio de comunicación, no hay logística; a todo ello, hubo varias reorganizaciones, hubo varios estados de emergencia, han pasado 38 años, han pasado 28 Consejos Nacional Penitenciario y seguimos con las mismas crisis ¿Qué está

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

pasando?, si tenían como principio modificar a favor del Sistema Penitenciario, no hicieron nada los funcionarios del INPE y por ello, la ciudadanía ¡nos echan la culpa de todo!, acaso los servidores penitenciarios son responsables de lo que pasa.

Después de este análisis, los funcionarios responsables como: los Órganos de control, los Órganos de línea, los Órganos de asesoría y los Órganos de apoyo, son los que manejan la institución; pero en el INPE, los que ocupan estos cargos no tienen formación penitenciaria ni experiencia y cuando cambian de presidente se van y no continúan con la política penitenciaria.

La propuesta que se tiene es que, los Órganos de control, los Órganos de línea, los Órganos de asesoría y los Órganos de apoyo, deben ser asumidos por personal penitenciario egresados del CENECP- Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, con los grados y títulos que los puestos exijan. Tiene que haber meritocracia a la hora de designar a un funcionario, porque la designación por nepotismo es competente a intereses, se presta a suspicacias, por ello, el personal penitenciario tiene la capacidad de enfrentar los retos.

Otra propuesta es pasar la prueba de fidelidad a todos los funcionarios empezando desde el presidente del INPE, Gerencia General, Directores de Oficinas de la Sede Central, Directores Regionales y directores de penales. Por otro lado, se han preguntado ¿por qué se han encontrado tantos celulares?, es porque a través de los economatos, las tiendas, los restaurantes, provocan de que, semanalmente ingresen toneladas de víveres y de enseres en los establecimientos penitenciarios y no se tiene el suficiente personal de seguridad para revisar todo lo que ingresa.

Por otro lado, a través de los años no se ha podido formalizar la escuela, he incluso el Decreto Legislativo 1328, en sus DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS Tercera menciona que el CENECP otorga grados y títulos a nombre de la Nación al término de cada programa formativo, de acuerdo a lo prescrito por la Ley N.º 30512. Esto sucedió en el año 2017; ahora en la actualidad el año 2025, no se implementó, no se generó un presupuesto, por eso son los penitenciarios que tienen que controlar el sistema penitenciario.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

2. La valoración de la carrera penitenciaria, evaluación, ascensos y carrera penitenciaria

En la actualidad, existe la grave situación del cumplimiento normativo y la vulneración de los derechos de los trabajadores que forman parte de la Carrera Especial Pública Penitenciaria – Ley 29709, esta ley se promulgó en el año 2011 con el fin de profesionalizar a los servidores del INPE, basándose en los principios de meritocracia, transparencia y evaluación constante, el escrito de la ley fue garantizar el acceso, la profesión y la permanencia de la carrera del servidor penitenciario, lo cual se basa en la capacitación, la formación y el desempeño demostrado lo cual se señala en el artículo 25 de la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, que significa esto, la evaluación para el ascenso se realiza a través de un concurso de méritos y es supervisado por la Sede Central del INPE, esta evaluación debe considerar diferencias en las áreas de desempeño y grupo ocupacional, teniendo las diferentes normatividades para que puedan postular al cargo; sin embargo, en el artículo 5 del Reglamento de la Ley 29709, nos señala los niveles tanto de técnicos como profesionales, pero esto no se ha cumplido, a pesar del tiempo que se ha dado para que puedan ser evaluados el personal del INPE, han transcurrido 14 años desde su promulgación de la Ley 29709 y su Reglamento, sin haberse llevado a cabo las evaluaciones correspondientes, ante este incumplimiento por las autoridades del INPE, deja una falta de atención hacia al personal penitenciario y sus derechos laborales, lo que puede considerarse una violación y vulneración al principio de legalidad de los principios establecidos por ley. La ausencia de las evaluaciones periódicas, han traído perjuicio al personal penitenciario que en la actualidad se encuentran estancado en sus respectivos grupos ocupacionales y su nivel pidiendo su desarrollo profesional, esto afecta gravemente a la moral del personal del INPE porque no asciende. La principal causa de esta situación radica en la negligencia, la falta de voluntad política y a las autoridades del INPE no les interesa.

3. Propuestas del Fortalecimiento Institucional del Medio Libre

El sistema penitenciario peruano a través del INPE, no solamente administra 69 penales, sino también 40 establecimientos de Medio Libre donde llegan personas que han obtenido su libertad por beneficios penitenciarios, el gran problema que tenemos, como por ejemplo en Lima, que hay 3 establecimientos de Medio Libre que actualmente están albergando 12900

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

personas que han sido sentenciadas a prestación de servicios a la comunidad o a limitación de día libre; sin embargo, el problema es que no hay infraestructura para poder albergar a esas personas, estos Medios Libres están funcionando en casas incautadas a narcotraficantes y no es posible que el personal de tratamiento estén cumpliendo sus funciones, no tenemos ambientes para poder desarrollar el tratamiento penitenciario, salvo 02 terrenos que se están construyendo, uno en CALLAO y el otro en Surquillo, En el establecimiento de Medio Libre de Surquillo tenemos 3900 personas que están cumpliendo su jornada de prestación de servicios gratuitos a la comunidad, ¿y por qué se está aumentando esta situación? Vamos a explicar el porqué, en Tacna existe el Expediente 05436-2014-PHC/TC, el Tribunal Constitucional el 26 de mayo del 2020, resolvió ese Habeas Corpus declarando los penales de la República en un estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional, otorgándole 5 años de plazo al INPE para que solucione ese problema, asimismo, el Congreso promulgó leyes para deshacinar los establecimientos penitenciarios, tenemos el Decreto Legislativo 1514 y el ultimo Decreto Legislativo 1585 del 22 de noviembre del 2023 y el Decreto Legislativo 1619 del 21 de diciembre del 2023, lo que están coadyuvando a despenalizar los establecimientos penitenciarios; en la actualidad, la conversión de pena en pocas palabras, antes de la pena privativa de libertad mejor penas alternativas a la pena privativa de libertad, que vienen hacer prestación de servicios gratuitos a la comunidad y limitación a días libres, pero no tenemos la infraestructura. Estas normas pongamos al DL. 1619 lo que es temporal que caduca el 31 de diciembre del 2025, el INPE no ha solucionado el problema de hacinamiento, por el contrario, le pidió plazo al Tribunal Constitucional para que amplie los años y, hay un auto de fecha 23 de mayo de 2025 donde le Tribunal Constitucional ha concedido 5 años más de plazo para que se solucione el problema del hacinamiento en los penales.

4. Propuestas de una Ley Orgánica

Con respecto a lo referido al INPE señalaron que ha sido dirigido casi por 38 presidentes del Consejo Nacional Penitenciario, han sido policías, militares, abogados y ninguno de ellos ha conocido el sistema penitenciario, y si lo han conocido ha sido a raíz que han sido jefes, pero ninguno tiene idea lo que es el INPE y lo que es el sistema penitenciario, por ejemplo que el presidente

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

anterior del Consejo Penitenciario Javier Llaque Moya le dio bastante cabida al programa "Cárceles Productivas", lo que el actual presidente del Consejo Nacional Penitenciario Iván Paredes Yataco está desconociendo esos programas, que quiero decir con esto, al oír la realidad penitenciaria la problemática se ha tenido que realizar una propuesta para poder darle un rumbo distinto al INPE, se hace mención a lo explicado anteriormente sobre la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, en principio iba a suponer la meritocracia, que quiere decir, que ya no se va a nombrar a dedo a los funcionarios, sin embargo, no se está cumpliendo. Por lo tanto, se propone que se genere una Ley Orgánica, así como lo tienen la Policía Nacional o el Ministerio Público o el Poder judicial, lo que va a ser la única manera que el INPE sea dirigido por un servidor penitenciario que conozca la realidad, que conduzca la institución y que, con ello, se promueva reales programas penitenciarios. Haciendo un recordar del tema anterior de Medio Libre, se construyen establecimientos penitenciarios y no se tiene en cuenta el tratamiento penitenciario, que quiere decir, por ejemplo, el penal de Castro Castro, fue construido en 1984, sin contar con un área de trabajo y educación por lo que solo se han condicionado están implementando en zonas intangibles en aulas o talleres, entiendo que la sociedad nos puedan criticar pero existe el desconocimiento de esta realidad de cómo se trabaja en un establecimiento penitenciario. Esta Ley Orgánica nos va a dar programas de educación, trabajo, salud mental (tanto para los internos como los servidores penitenciarios que conviven con ellos las 24 horas del día), se va a respetar la verdadera meritocracia y no poniéndolas por nepotismo lo que permite cumplir con los requisitos exigidos para ocupar cargos funcionales.

Igualmente hicieron una crítica por lo que se le hace al INPE sobre la corrupción, señalando que esta referida a que siempre se culpa a los trabajadores pero que, sin embargo, señalaron que los verdaderos culpables son cambiados y que con ello se pretende acabar con el mal trabajo que realizan y no se defiende a los trabajadores.

5. La reingeniería penitenciaria, la modernización y la reforma estructural del INPE

La reingeniería penitenciaria es política de calidad nuevo modelo de gestión, como lo viene haciendo Republica Dominicana, la Ley Orgánica es parte de la reingeniería penitenciaria, esto implica una política de Estado, la reingeniería penitenciaria es un proceso integral de rediseño profundo del sistema penitenciario para hacerlo más eficiente, humano, seguro y orientado a la reinserción social, esto implica a que deba replantearse cómo funciona el

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

sistema desde la base: normas, procesos, infraestructura, presupuesto, personal y uso de tecnología. El INPE necesita un gestor penitenciario que domine gestión penitenciaria, transformar realidades en el sistema penitenciario.

6. Realización de la Mesa Técnica realizada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos sobre: LA PROPUESTA DE PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE REGULA LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL INPE" (15/05/2026)

OPINIONES RECIBIDAS:

6.1. Del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

La intención de esta Mesa Técnica es lo mejor para el INPE, y que el INPE necesita es una reestructuración, todos estamos de acuerdo con ello; sin embargo, es oportuno e impertinente estos escenarios para definir el modo y las formas que es importante.

Ver que replanteamientos o alternativas podemos alcanzar a partir de esta mesa a través de las distintas posiciones que tengamos en cada entidad involucrada de este estudio.

En primer término, queremos transmitir que el MINJUS, tener al pendiente una opinión respecto al proyecto de ley que deroga la SUNIR, no va ser un pronunciamiento de fondo en esta mesa; sin embargo, podemos trasladar para que se entienda el contexto, lo que significó la SUNIR de que fue un intento de búsqueda de esa reestructuración y voy a explicar los fundamentos que gestaron este Decreto Legislativo 1710:

El 20 de noviembre de 2025, mediante Oficio N°307, el Poder Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley N°13280 para solicitar la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, dentro de ese proceso se solicitó la creación de la SUNIR, seguidamente la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso emitió el dictamen correspondiente para el Proyecto de Ley N°13280 y se nos habilitó de parte del Congreso la regulación de la SUNIR a través del Decreto Legislativo 1710.

Luego en virtud de esa facultades se promulgó este Decreto, se iniciaron la organización de equipos técnicos para el proceso de transferencia correspondiente y la finalidad de este Decreto Legislativo era absorber el

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

INPE, PRONACEJ y PRONAPRES en una sola institución, en Superintendencia llamada SUNIR, la cual se viene llevando a cabo y también elaborar un Nuevo ROF, bajo esos componentes parte de su justificativo, fue los diversos intentos de reforma del Sistema Penitenciario y pese a los esfuerzos de diferentes funcionarios que pasaron por INPE y MINJUSDH, no tuvo los resultados esperados, en estos últimos 10 años hemos tenido 07 declaratorias de emergencia y reestructuración del INPE, asimismo, tenemos que precisar la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró "en estado de cosas inconstitucional" y el sistema penitenciario en estado de emergencia permanente, se precisó el Decreto Legislativo 1710, como parte de los fundamentos el débil modelo de gestión que tenía el sistema penitenciario y su ROF data del 2007 y un déficit integral de todo el sistema de seguridad penitenciaria que requería un enfoque más ligado al tema seguridad ciudadana.

Asimismo, también como parte de los fundamentos justificaron este Decreto Legislativo que teníamos una fragmentación de servicios en materias afines, INPE por un lado, PRONACEJ si bien es cierto estamos hablando de adultos y adolescentes o menores infractores; sin embargo, hay ciertos componentes duros y afines entre dichas instituciones y también teníamos el PRONAPRES que había sido desligado de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria del INPE que era retornarlo a la SUNIR con la nueva nomenclatura institucional SUNIR y ya no INPE.

Esta fragmentación de servicios desde un enfoque de gestión y de estado, prácticamente terminaba triplicando funciones; por ejemplo: teníamos 03 Oficinas de Asesoría Jurídica, 03 Oficinas Generales de Administración, 03 Oficinas de Planeamiento y Presupuesto, Oficinas de Asuntos Internos, en estas 03 instituciones. Paralelamente se consideró para fundamentar y gestar el D.L. 1710, que el modelo de gestión INPE, estaba desalineado con la LOPE y con los lineamientos de Organización del Estado, eso fue parte de los fundamentos para efectuar esta promulgación. Asimismo, también se consideró que los Centros Juveniles al ser comprendidos dentro de la SUNIR, iban a gozar de ciertos beneficios orgánicos, por ejemplo: PRONACEJ no tiene una Escuela de Capacitación, no tiene una Oficina de Infraestructura Penitenciaria y al tener aspectos afines componentes muy vinculados, esto sería una buena medida de gestión.

Luego el modelo de rectoría única a través de una jefatura conforme manda la Ley de Organización y Funciones del Poder Ejecutivo. Luego se menciona la visión descentralizada de los servicios, la necesidad de mecanismos

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

anticorrupción GOES, Asuntos Internos, las Unidades dedicadas al tema disciplinario, pueda tener una visión descentralizada que no tenía esta visión en cuanto al primer ROF INPE. También el respeto del enfoque diferenciado, si bien es cierto iba a ver una fusión en los temas de PRONECEJ, INPE; sin embargo, dentro de la estructura se iba a respetar y se sigue teniendo esa visión dentro de la Comisión de transferencia, ese respeto entre el tema penitenciario y el tema del sistema de reinserción juvenil; el tema de tránsito un modelo de gobierno digital, el tema de introducir dentro de la SUNIR un enfoque de seguridad ciudadana, el sistema penitenciario del parte diagnóstico que se pudo identificar no tenía un enfoque de seguridad ciudadana, estaba pensado hace 20 años atrás, bajo un enfoque netamente penitenciario pero la idea era introducir un modelo de gestión también para tener un enfoque más preventivo que reactivo, entre otros aspectos también, es el tema de la Escuela (CENECP), Centros Juveniles no tiene esta escuela, y también la Oficina de Infraestructura Penitenciaria.

Y para precisar la posición institucional la brindará el Ministerio de Justicia a través de este proyecto de ley que se ha derivado al sector que está pendiente de opinión, no se descarta ninguna posibilidad, todos queremos lo mejor para el INPE por eso estamos presentes en esta Mesa Técnica.

6.2. Del MINISTERIO PÚBLICO

Se ha revisado la propuesta de predictamen y se realizará dos sugerencias:

La Primera, es que en el texto no se ha regulado el tema de los operativos en los establecimientos penitenciarios, situación que si se había regulado en el Decreto Legislativo 1328, que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, este artículo es bastante importante porque es la base legal para que se pueda realizar los operativos dentro de los establecimientos penitenciarios, incluso en el Decreto mencionado en las Disposiciones complementarias Finales CUARTA se señala que *"El INPE coordinará con el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú operativos en establecimientos penitenciarios con la finalidad de recuperar la autoridad y luchar contra la criminalidad organizada"*, es un artículo bastante interesante porque va a servir de base legal para que se puedan realizar este tipo de operativos, pero también, este artículo tiene algo más importante en el segundo párrafo, que es el tema del decomiso, pero es un decomiso administrativo cuando dentro de los operativos se hallen bienes que no están relacionados con los delitos y también señala la forma o el tratamiento que debería recibir por parte del INPE para poder disponer finalmente de estos

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

bienes, que de cierta manera podría reducir o evitar temas de corrupción dentro de los establecimientos penitenciarios.

En cuanto al primero de ellos, el tema de los operativos, estando a que alguno de los cuestionamientos en el tema de seguridad dentro del establecimiento penitenciario.

Otra de las sugerencias, es en cuanto a la conformación del Consejo Directivo, la propuesta busca la diversidad de actores conformar el Consejo Directivo para tomar decisiones estratégicas dentro del INPE, aquí establece que serían 06 miembros; sin embargo, de los 06 miembros básicamente se destacan a 02 sectores (JUSTICIA Y MEF) y los demás miembros formarían parte del sector justicia (presidente del INPE y los 03 especialistas) y estos especialistas conforme a concurso público se entiende que sería a través del INPE.

En ese sentido, el Ministerio Público pone a disposición el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público para que se puedan considerar la información que también se recopila, información estratégica dentro del Ministerio Público, vinculada a los delitos, a la criminalidad. Asimismo, también la Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad, esto va a permitir que las decisiones que se puedan tomar dentro del Consejo Directivo, no solo se encuentren en base a la información que pueda recopilar el sector justicia, sino que también, esto le permita dar una mirada de afuera corroborar información, más aún si uno de los cuestionamientos en el tema de seguridad, muchos de los delitos de extorsión provendrían de centros penitenciarios.

6.3. De la DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Debemos señalar que la Defensoría del Pueblo desde su creación tiene una especial protección por las personas privadas de libertad, tan es así, que una de sus primeras unidades orgánicas es el programa de asuntos penales y penitenciarios, que posteriormente, en la sesión del doctor José Gutiérrez, se modificó al nombre de "personas privadas de libertad" para poder atender todo el ciclo de la detención, no solamente a las personas que se encuentran en un establecimiento, sino también en una dependencia policial, en un centro de atención transitorio y justamente por este enfoque, que mencionó el representante del sector justicia, tiene que existir se encuentran adscritos en definitiva para la seguridad ciudadana.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Respecto a los proyectos de ley, la Defensoría del Pueblo remitió al Congreso de la República las opiniones correspondientes, respecto al proyecto de ley 14364/2005-CR, remitimos el OFICIO 244 de la Primera Adjuntía del cual versa sobre la derogatoria del D.L. 1710, con una opinión **FAVORABLE**, una opinión viable respecto a la explicación de su artículo único en cuanto a su derogación, y si en ciertas recomendaciones en cuanto a la DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA que hace referencia a la Comisión Tripartita, al respecto, nosotros queremos traer a colación que así que hay una especial preocupación por este grupo vulnerable y no solamente por las personas que se encuentran privadas de libertad, sino de un ojo integral de protección de derechos humanos, también sobre los trabajadores penitenciarios, sobre el sistema en sí también por la modernización que debería ver y que siempre es necesario que las instituciones vayan modernizándose y sigan fortaleciéndose, en esa línea quisiéramos mencionar dos informes que son recientes; uno es el INFORME 216 de la Defensoría del Pueblo, y el segundo es de este año, el INFORME DEFENSORIAL 272, lo que demuestra es la causal de preocupación de la Defensoría del Pueblo y no solamente en cuanto a, hacer un diagnóstico, sino también a establecer propuestas de solución, en esos documentos hemos hablado de la sentencia del Tribunal Constitucional, lo importante que es mayor presupuesto en coordinación del INPE y en la línea de que existe incluso una incertidumbre en cuanto a la transición entre el INPE y SUNIR, hemos visto que se promueva la derogación del D.L. 1710; de otro lado, el proyecto de ley 13902/2025-CR, hemos remitido el OFICIO 245, con una opinión de la Defensoría del Pueblo, esto fue antes del texto sustitutorio quiero aclarar, y justamente era en relación a la no viabilidad en cuanto ya mencionaron de la explicación del artículo 106 de la Constitución Política, pero si queremos indicar que en cuanto al texto sustitutorio hay bastantes coincidencias por lo que deberíamos señalar, en la línea es lo que se busca la profesionalización y la modernización del INPE. Entonces podríamos concluir, que nuestra posición es **FAVORABLE**, igual que algunos aspectos específicos que en su oportunidad al igual que las demás instituciones vamos a cursar algunas propuestas.

6.5. De los COLEGIOS PROFESIONALES

Los representantes de los Colegios de Abogados de Lima Este, Callao y de Lima, coincidieron en respaldar la derogación del Decreto Legislativo 1710 y expresaron una posición **FAVORABLE** a la propuesta de predictamen presentado por la comisión. Entre sus principales aportes destacaron:

- La necesidad de fortalecer la meritocracia y la carrera penitenciaria.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- El fortalecimiento de la escuela del CENECP como centro especializado de formación penitenciaria.
- La incorporación de perfiles técnicos y académicos especializados en criminología, derecho penal y gestión pública.
- La implementación de una verdadera reingeniería institucional acompañada de presupuesto, tecnología y modernización administrativa.
- La necesidad de garantizar la seguridad ciudadana y el respeto a la dignidad humana como principios fundamentales del sistema penitenciario.

6.7. Del COLEGIO DE PSICÓLOGOS DEL PERÚ

El representante del Colegio de Psicólogos del Perú manifestó su **respaldó a la propuesta de predictamen** y destacó la importancia de fortalecer la salud mental penitenciaria, incrementar el número de profesionales especializados y desarrollar evaluaciones técnicas y científicas de riesgo delictivo orientadas a una adecuada reinserción social y prevención de la reincidencia. Asimismo, propuso que profesionales de la psicología integren la Dirección de Tratamiento Penitenciario debido a su rol central en los procesos de rehabilitación y resocialización.

6.8. Del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

Los representantes del INPE manifestaron una posición **FAVORABLE** a la derogación del Decreto Legislativo 1710, señalando que la creación de la SUNIR "Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia" COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS generó incertidumbre administrativa y carece de sustento constitucional, técnico y presupuestal suficiente. Asimismo, indicaron que el predictamen fortalece la autonomía funcional del INPE y permite avanzar hacia una verdadera reingeniería institucional, respetando la especialización penitenciaria y diferenciando adecuadamente el sistema penitenciario de adultos del sistema juvenil especializado.

6.9. OPINIONES DE LOS INVITADOS

Los señores Alejandro Ríos (Jefe del gabinete de asesores del INPE), Ángel Rodríguez (Especialista en criminología), Wilbert Carrasco (Director de la Oficina Regional Sur Oriente del INPE) así como también el Sr. Ángel LLancari (secretario general del SINTRAP) y el Sr. Sauñe (Secretario general del SINSECA) coincidieron en que cualquier reforma penitenciaria debe sustentarse en diagnósticos técnicos, evidencia empírica y políticas

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

sostenibles. Asimismo, señalaron que el Decreto Legislativo 1710 no resolvía los problemas estructurales históricos del sistema penitenciario y no garantizaba una verdadera reforma institucional. 8. ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA El representante de la Academia destacó que la propuesta de predictamen fortalece la profesionalización, meritocracia, autonomía técnica y modernización del sistema penitenciario, alineándose con estándares internacionales y las Reglas de Mandela, por lo que manifestaron estar conformes con la derogación del Decreto Legislativo 1710 y que el predictamen constituye un avance normativo relevante.

6.10. OPINIÓN DE LA CONGRESISTA GLADYS ECHAIZ RAMOS Vda. DE NUÑEZ

En el desarrollo de la Mesa Técnica enfatizó la grave problemática penitenciaria vinculada al hacinamiento, infraestructura deficiente, reincidencia y ausencia de políticas efectivas de resocialización. Asimismo, resaltó que la reforma penitenciaria debe trascender el aspecto estrictamente normativo e incorporar una verdadera política criminal orientada a cumplir los fines constitucionales de la pena y la reinserción social.

VIII. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizamos un análisis que identifique los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la propuesta legislativa en estudio. De acuerdo, al siguiente cuadro:

Cuadro 2 – Identificación del problema y objetivos del dictamen

Problema Identificado	Sujetos Involucrados	Objetivos del Dictamen	Alternativas de Solución	Indicadores
El Sistema penitenciario atraviesa una crisis caracterizada por la inestabilidad institucional y	Población penitenciaria (tanto en adultos en establecimientos penitenciarios	Garantizar la institucionalidad fortaleciendo al INPE mediante una Ley que regula las	Derogación del DL. 1710 , dejar sin efecto la creación de la SUNIR para recuperar un modelo de	Nivel de autonomía presupuestal , porcentaje de ejecución de recursos asignados

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

normativa. Se identifican dos focos críticos: Superficialidad de la reforma a través del Decreto Legislativo 1710, creación de la SUNIR, se percibe solo como cambio de nombre y no ataca las deficiencias estructurales. Amenaza a la Carrera y autonomía Penitenciaria, existe una preocupación por la militarización de la gestión, al permitir que personal militar y policial en retiro ocupe cargos directivos, contraviniendo las Reglas Mandela y además de la dispersión laboral de régimen.	como adolescentes en centros juveniles). Servidores penitenciarios de todos los regímenes laborales. Fuerzas armadas Policía Nacional del Perú Empresas privadas	Funciones y Competencias que le otorgue autonomía funcional, técnica, administrativa. Profesionalizar la gestión, asegurando que la dirección institucional sea ejercida por servidores penitenciarios de Carrera y del DL. 276, ambos egresados del CENECP, bajo criterios de meritocracia. Evaluar la eficacia normativa, la pertinencia de derogar el DL 1710 para evitar una reforma ilusoria y proteger el enfoque especializado en le tratamiento de menores y adultos.	gobernanza colegiado y evitar la concentración de poder en un jefe único dependiente del MINJUSDH. Ley que regula las Funciones y Competencias del INPE, establecer un marco legal sólido que defina claramente la naturaleza especializada y técnica del INPE. Conformación de una Comisión Tripartita, integrada por el MINJUSDH, el Poder Legislativo y trabajadores para evaluar el servicio penitenciario. Rechazo de privatización indirecta, mantener las funciones de seguridad y tratamiento bajo control estatal para cumplir con los	directamente al INPE sin intermediación excesiva. Índice de profesionalización, número de cargos directivos ocupados por egresados del CENECP frente a personal externo. Eficacia de la reinserción social, Reducción de la reincidencia delictiva mediante ejecución de programas de tratamiento. Reducción de la brecha laboral, unificación progresiva de los regímenes laborales de los servidores penitenciarios para eliminar disparidades remunerativas.
--	---	--	--	--

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

			convenios internacionales.	
--	--	--	----------------------------	--

Cuadro 3 – Análisis Costo - Beneficio

Alternativa	Sujetos Involucrados	Análisis Costo - beneficio			
		Monetario (cuantitativo)		No Monetario (cualitativo)	
		Costos	Beneficios	Costos	Beneficios
La propuesta es la derogación del DL 1710 y el establecimiento de una Ley que regula las Funciones y Competencias del INPE.	Estado peruano (MINJUSD H, Congreso y MEF. Servidores Penitenciaros (DL. 276, CAS y la Ley 29709. Población penitenciaria (Adultos internos como adolescentes en conflicto con la ley penal). Empresas privadas	Gastos operativos de reorganización , costos burocráticos derivados de desarticular la SUNIR y reconfigurar el aparato administrativo del INPE. Inestabilidad en inversiones , posible pérdida de recursos asignados a la implementación inicial de la SUNIR.	Sin gasto adicional directo , la derogación no demanda nuevos créditos presupuestarios inmediatos más allá de los ya asignados. Evitar ineficiencia de privatización , se evitarían contratos donde el Estado asume costos sustanciales sin garantía de mejora en la calidad del servicio.	Inestabilidad Institucional , riesgo de interrumpir la continuidad de las políticas públicas durante la transición. Conflictos Normativos , tensiones legales y administrativas por la revisión de decisiones ya adoptadas por la SUNIR.	Preservación de la Especialización , se garantiza que la dirección del Sistema sea técnica y no militarizada, respetando estándares internacionales (Reglas Mandela). Autonomía y Descentralización , se recupera un módulo de gobernanza colegiado, reduciendo el riesgo de concentración de poder en un jefe único. Protección de menores , evita que el tratamiento de adolescentes sea absorbido por una lógica exclusivamente penitenciaria de adultos.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Consolidar al INPE como un organismo público especializado con autonomía total mediante su propia Ley que regula las Funciones y Competencias dejando sin efecto la creación de la SUNIR por considerarlo a una reforma superficial y privatizada.	Directos: servidores de los regímenes 276, CAS y Ley 29709, quienes verían protegida su carrera profesional . Indirectos: la sociedad civil (por la mejora en seguridad) y la población penal (por un tratamiento resocializador especializado).	Gastos operativos mínimos de reorganización administrativa tras la derogación.	Ahorro al Estado al evitar la contratación de seguridad privada para perímetros externos, utilizando el presupuesto ya asignado (como el DS. 081-2025-EF) en infraestructura y equipamiento propio en lugar de consultorías externas.	Breve periodo de transición normativa mientras se instala la Comisión Tripartita propuesta en el PL 14364.	Institucionalidad, se evita la concentración de poder en un jefe único y se retorna a un modelo técnico colegiado. Especialización: asegura que los cargos directivos sean ocupados por expertos en criminología y no por personal military ajeno a la doctrina de resocialización. Protección de Menores: Mantiene la diferenciación necesaria entre el sistema de adultos y los centros juveniles, evitando que estos últimos sean absorbidos por una lógica puramente carcelaria.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

IX. PROPUESTA DE TEXTO SUSTITUTORIO

La comisión, como ha venido sustentando, propone mejorar las iniciativas legislativas, materia de estudio, mediante este predictamen, el cual integra, corrige, reordena y adecua el modelo de dirección penitenciaria.

En cuanto a la **primera propuesta**: Busca elevar el marco normativo del Instituto Nacional Penitenciario a una ley orgánica, reorganizando su estructura, funciones y rol dentro del sistema penitenciario, con la intención de impulsar una reforma integral.

Sin embargo, se presenta un problema constitucional y técnico, no todo organismo puede ser regulado por ley orgánica. La Constitución Política del Perú establece que las leyes orgánicas están reservadas para: regulación de órganos constitucionales y desarrollo de funciones esenciales del Estado previstas expresamente en la Constitución.

El INPE es un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dentro del Poder Ejecutivo, no es un órgano constitucionalmente autónomo, ni está previsto en la Constitución como entidad que requiera ley orgánica. Por lo tanto, pretender crear una Ley Orgánica del INPE es inconstitucional por la forma, ya que se estaría desnaturalizando la categoría de ley orgánica y se invadiría la potestad organizativa del Poder Ejecutivo (Principio de separación de poderes).

Por lo expuesto, no puede prosperar como dictamen en esos términos porque:

- Vulnera el principio de jerarquía normativa.
- Utiliza indebidamente la figura de ley orgánica.
- Existen vías correctas: ley ordinaria de reforma del sistema penitenciario o ajustes dentro del Ejecutivo.

En cuanto a la **segunda propuesta**: Se propone eliminar la Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización (SUNIR), entidad diseñada como ente rector del sistema especializado de internamiento y reinserción social. Sin embargo, existen problemas en la propuesta.

Derogar por completo el decreto legislativo 1710 ya que presenta varias dificultades:

1. Vacío institucional

- SUNIR fue creada para ordenar y especializar el sistema.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- Su eliminación sin reemplazo generaría desarticulación del sistema penitenciario y de reinserción.

2. Retroceso en política pública

- El Perú enfrenta problemas estructurales: hacinamiento, reincidencia, baja resocialización.
- Derogar la norma sin alternativa implica retroceder en la institucionalidad construida.

Conclusión sobre este proyecto: Solo prosperaría su derogación con un modelo alternativo.

En tal sentido, se presenta una propuesta de predictamen recaído en los proyectos de ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que con texto sustitutorio, propone la LEY QUE REGULA LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO – INPE, donde se descarta el retorno a esquemas institucionales derogados, como el antiguo Consejo Nacional Penitenciario previsto en el Código de Ejecución Penal, y se establece al Consejo Directivo como órgano máximo de dirección, en concordancia con un modelo de gestión moderna cuya plena implementación se encuentra aún pendiente por la falta de aprobación de un Nuevo Reglamento de Organización y Funciones.

Asimismo, está destinada a regular su estructura, funcionamiento y la carrera penitenciaria, estableciendo pautas en materia de gestión, seguridad y tratamiento penitenciario, con énfasis en el respeto de los derechos humanos, las políticas penitenciarias, como políticas públicas del sector.

Por lo tanto, corresponde replantear la técnica legislativa empleada, proponiendo una nueva fórmula legal a través del presente texto sustitutorio.

El propósito de la modificación es garantizar que la conducción del INPE recaiga en un perfil técnico, ético y altamente calificado, acorde con la complejidad del sistema penitenciario.

Finalmente, en cuanto a la propuesta del proyecto de Ley N° 14364, acumulado al presente predictamen por conexidad temática que propone la derogación del Decreto Legislativo N° 1710, ésta resulta concordante con la Disposición Complementaria Derogatoria contenida en la presente propuesta.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE REGULA LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo único. Principios rectores del Instituto Nacional Penitenciario

El Instituto Nacional Penitenciario se rige por los siguientes principios rectores:

- a) **Principio de legalidad.** Toda actuación institucional y del personal penitenciario se sujeta a la Constitución Política del Perú, la ley y el ordenamiento jurídico vigente.
- b) **Principio de dignidad humana.** Se garantiza el respeto de la dignidad y de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, del personal penitenciario y de terceros, conforme a la Constitución Política del Perú y a los tratados internacionales.
- c) **Principio de seguridad penitenciaria.** Se garantiza la seguridad integral del personal y de la población penitenciaria dentro de los establecimientos penitenciarios, como condición para el cumplimiento de los fines institucionales.
- d) **Principio de tratamiento penitenciario.** Constituye el conjunto de acciones, programas y medidas técnicas de carácter multidisciplinario orientadas a la reeducación, rehabilitación y fortalecimiento de las capacidades de la persona privada de libertad, promoviendo conductas compatibles con la convivencia social y el respeto al ordenamiento jurídico.
- e) **Principio de profesionalización y especialización.** El ejercicio de la función penitenciaria se desarrolla sobre la base de la formación especializada, la capacitación continua y la meritocracia, conforme a la naturaleza de cada régimen laboral.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- f) **Principio de unidad institucional.** El personal penitenciario sujeto a los distintos regímenes laborales actúa de manera articulada, bajo objetivos comunes y una misma política institucional.
- g) **Principio de transparencia.** La gestión penitenciaria se rige por la publicidad, acceso a la información, rendición de cuentas y control institucional, promoviendo una administración íntegra, abierta y sujeta a fiscalización.
- h) **Principio de resocialización.** El sistema penitenciario orienta su actuación a la reinserción social de la persona privada de libertad, promueve su recuperación personal, integración familiar, participación social y desarrollo de capacidades para una reincorporación positiva a la sociedad y contribuye a la prevención de la reincidencia delictiva.

TÍTULO I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley regula las funciones, competencias y estructura del Instituto Nacional Penitenciario, en su calidad de organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica, funcional, administrativa y presupuestal conforme a la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar la ejecución de las penas privativas de libertad y de las medidas limitativas de derechos en condiciones de seguridad, orden y disciplina, con pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Asimismo, busca reducir la reincidencia delictiva y contribuir a la seguridad ciudadana mediante el desarrollo de programas y acciones orientados a la resocialización, reeducación, rehabilitación y reinserción social de la población penitenciaria.



Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

TÍTULO II

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

CAPÍTULO I

ÁMBITO DE COMPETENCIA Y FUNCIONES

Artículo 3. Ámbito de competencia

El Instituto Nacional Penitenciario es la autoridad competente encargada de dirigir, administrar y ejecutar la política penitenciaria nacional, incluyendo el sistema penitenciario intramuros y extramuros.

Artículo 4. Funciones

Son funciones del Instituto Nacional Penitenciario:

- a) Administrar el Sistema Penitenciario Nacional.
- b) Garantizar la seguridad penitenciaria.
- c) Ejecutar las penas privativas de libertad.
- d) Implementar programas integrales de tratamiento penitenciario orientados a la reeducación, rehabilitación, reinserción social y prevención de la reincidencia de la población penitenciaria.
- e) Formular y ejecutar políticas penitenciarias.
- f) Celebrar convenios de cooperación técnica a nivel nacional e internacional.
- g) Gestionar los recursos humanos del Instituto Nacional Penitenciario.
- h) Implementar sistemas de control y lucha contra la corrupción.
- i) Formular propuestas normativas en materia penitenciaria.
- j) Dirigir el sistema de medio libre y el registro penitenciario nacional.
- k) Desarrollar la formación y capacitación del personal penitenciario.
- l) Las demás funciones que establezca la ley.



Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

TÍTULO III

ORGANIZACIÓN

CAPÍTULO I

ESTRUCTURA ORGÁNICA

Artículo 5. Estructura orgánica

5.1. El Instituto Nacional Penitenciario cuenta con la siguiente estructura orgánica:

- a) Alta Dirección:
 - 1. Consejo Directivo
 - 2. Presidencia Ejecutiva
 - 3. Gerencia General
- b) Órgano de Control Institucional
- c) Órganos de Asesoramiento
- d) Órganos de Apoyo
- e) Órganos de línea
 - 1. Dirección de Tratamiento Penitenciario
 - 2. Dirección de Medio Libre
 - 3. Dirección de Seguridad Penitenciaria
 - 4. Dirección de Registro Penitenciario
 - 5. Escuela Nacional Penitenciaria
- f) Órganos desconcentrados
 - 1. Oficinas regionales
 - 2. Establecimientos penitenciarios
 - 3. Establecimientos de medio libre
 - 4. Unidades especializadas pospenitenciarias

5.2. La estructura orgánica y las funciones de las unidades orgánicas del Instituto Nacional Penitenciario son desarrolladas en el Reglamento de Organización y Funciones.



Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

CAPÍTULO II

ALTA DIRECCIÓN

Artículo 6. Alta Dirección

La Alta Dirección es el máximo nivel superior de decisión institucional y está conformada por el Consejo Directivo, la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General.

SUBCAPÍTULO 1

Consejo Directivo

Artículo 7. Consejo Directivo

7.1. El Consejo Directivo es el órgano de dirección estratégica del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Es el responsable de aprobar las políticas institucionales y supervisar su cumplimiento. Está integrado por cinco miembros:

- a) El presidente ejecutivo del INPE, quien lo preside
- b) Un especialista en tratamiento penitenciario
- c) Un especialista en seguridad penitenciaria
- d) Un especialista legal en materia penitenciaria
- e) Un especialista en política criminal o criminología.

7.2. Los miembros señalados en los literales b), c), d) y e) son designados mediante resolución suprema refrendada por el ministro de Justicia y Derechos Humanos, previo concurso público de méritos. Todos los miembros son designados por un periodo de cuatro años.

7.3. El régimen de responsabilidad aplicable a los miembros del Consejo Directivo en el ejercicio de sus funciones se rige por el ordenamiento jurídico vigente. Sus miembros se encuentran sujetos a responsabilidad administrativa funcional, civil y penal, así como al control gubernamental y al régimen de la ética pública.

Artículo 8. Requisitos

Para ser miembro del Consejo Directivo se requiere:

- a) Contar con título profesional universitario debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- b) Acreditar experiencia específica no menor de cinco años en cargos directivos.
- c) Acreditar especialización o posgrado en políticas públicas, gestión pública o materias vinculadas al sistema penitenciario.
- d) No tener antecedentes penales, judiciales ni sanciones administrativas firmes por faltas graves o muy graves.
- e) No haber sido sancionado con destitución o despido en la administración pública.
- f) Contar con idoneidad ética y profesional.
- g) No tener conflictos de interés con el Sistema Penitenciario Nacional.

Artículo 9. Funciones del Consejo Directivo

Son funciones del Consejo Directivo:

- a) Aprobar la política institucional y los lineamientos estratégicos en materia penitenciaria.
- b) Aprobar el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional.
- c) Aprobar el presupuesto institucional.
- d) Aprobar la estructura orgánica y los instrumentos de gestión institucional.
- e) Supervisar la gestión de la Presidencia Ejecutiva.
- f) Aprobar los lineamientos de carácter general en el ámbito de su competencia.
- g) Las demás funciones que establezca la ley.

Artículo 10. Causales de vacancia

Son causales de vacancia del cargo de miembro del Consejo Directivo las siguientes:

- a) Renuncia aceptada
- b) Fallecimiento
- c) Incapacidad permanente física o mental debidamente acreditada
- d) Falta grave debidamente comprobada en el ejercicio de sus funciones.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

SUBCAPÍTULO 2

Presidencia Ejecutiva

Artículo 11. Presidencia Ejecutiva

11.1. La Presidencia Ejecutiva es el máximo órgano ejecutivo del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Está a cargo de un presidente ejecutivo, quien ejerce la representación legal de la entidad y es el titular del pliego presupuestal.

11.2. El presidente ejecutivo del INPE es designado por el presidente de la República, mediante resolución suprema refrendada por el ministro de Justicia y Derechos Humanos, por un periodo de cuatro años.

Artículo 12. Requisitos

Para ser presidente ejecutivo se requiere:

- a) Contar con título profesional universitario en Derecho, Ciencias Políticas o Psicología debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).
- b) Acreditar experiencia general por un periodo no menor de ocho años correspondientes a la función o a la materia penitenciaria.
- c) Acreditar cuatro años de experiencia específica en puestos o cargos de directivo o de nivel jerárquico similar en el sector público o privado.
- d) Tener la condición de servidor penitenciario de carrera o la condición de profesional especialista acreditado en criminología, política criminal, derecho penitenciario, gestión pública u otras disciplinas afines al Sistema Penitenciario Nacional.
- e) No tener antecedentes penales ni judiciales por delito doloso.
- f) No haber sido sancionado con destitución o despido en la administración pública.
- g) No estar inhabilitado para el ejercicio de la función pública.

Artículo 13. Funciones de la Presidencia Ejecutiva

Son funciones de la Presidencia Ejecutiva:

- a) Dirigir y ejecutar los acuerdos del Consejo Directivo.
- b) Dirigir, organizar y supervisar la gestión institucional.
- c) Proponer al Consejo Directivo las políticas, los planes y el presupuesto institucional.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- d) Implementar las políticas y los lineamientos aprobados por el Consejo Directivo.
- e) Designar y remover funcionarios conforme a ley.
- f) Emitir resoluciones y directivas en el ámbito de su competencia.
- g) Informar periódicamente al Consejo Directivo sobre la gestión institucional.
- h) Las demás que establezca la ley.

Artículo 14. Causales de vacancia

Son causales de vacancia del cargo de presidente ejecutivo las siguientes:

- a) Renuncia aceptada
- b) Fallecimiento
- c) Incapacidad permanente física o mental debidamente acreditada
- d) Falta grave debidamente comprobada en el ejercicio de sus funciones
- e) Sentencia firme por delito doloso.

SUBCAPÍTULO 3

Gerencia General

Artículo 15. Gerencia General

15.1. La Gerencia General es el órgano encargado de la gestión administrativa del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Está a cargo de un gerente general, quien depende de la Presidencia Ejecutiva y actúa como instancia de coordinación y ejecución administrativa.

15.2. El gerente general es designado por el presidente ejecutivo del INPE.

Artículo 16. Funciones

Son funciones de la Gerencia General:

- a) Dirigir, coordinar y supervisar la gestión administrativa y operativa del Instituto Nacional Penitenciario, conforme a las disposiciones de la Presidencia Ejecutiva.
- b) Ejecutar y hacer cumplir las decisiones de la Presidencia Ejecutiva.
- c) Supervisar la ejecución del presupuesto institucional.



Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- d) Dirigir la gestión de los recursos humanos, logísticos y financieros de la entidad.
- e) Implementar los acuerdos de la Alta Dirección.
- f) Otras funciones que le sean asignadas por la Presidencia Ejecutiva en el ámbito de su competencia.

CAPÍTULO III

ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL

Artículo 17. Órgano de Control Institucional

El Órgano de Control Institucional está a cargo del control gubernamental en el Instituto Nacional Penitenciario, conforme al Sistema Nacional de Control. Depende funcionalmente de la Contraloría General de la República.

Artículo 18. Funciones del Órgano de Control Institucional

Son funciones del Órgano de Control Institucional:

- a) Ejecutar el control interno simultáneo y posterior de la gestión institucional.
- b) Evaluar el uso y destino de los recursos y bienes públicos asignados a la entidad.
- c) Supervisar el cumplimiento de la normativa aplicable y de las disposiciones emitidas por los órganos competentes del Sistema Nacional de Control.
- d) Formular recomendaciones y acciones de mejora de la gestión.
- e) Otras funciones que establezca la normativa del Sistema Nacional de Control.

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO

Artículo 19. Órganos de asesoramiento

Los órganos de asesoramiento brindan soporte técnico, jurídico y de planeamiento a la Alta Dirección y a las demás unidades orgánicas que establezca el Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 20. Funciones de los órganos de asesoramiento

Son funciones de los órganos de asesoramiento:



Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- a) Formular propuestas normativas y técnicas.
- b) Brindar asesoría jurídica institucional.
- c) Elaborar instrumentos de planificación estratégica.
- d) Emitir opinión técnica en materias de su competencia.
- e) Evaluar políticas institucionales.

CAPÍTULO V

ÓRGANOS DE APOYO

Artículo 21. Órganos de apoyo

Los órganos de apoyo son responsables de la gestión de los sistemas administrativos del Estado en el ámbito institucional, conforme a la normativa que regula dichos sistemas y a las disposiciones emitidas por los entes rectores correspondientes.

Artículo 22. Funciones de los órganos de apoyo

Son funciones de los órganos de apoyo:

- a) Gestionar los recursos humanos.
- b) Administrar el presupuesto institucional.
- c) Gestionar la logística y el abastecimiento institucional.
- d) Administrar el patrimonio institucional.
- e) Gestionar tecnologías de la información.
- f) Implementar los sistemas administrativos regulados por el Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO VI

ÓRGANOS DE LÍNEA

Artículo 23. Órganos de línea

Los órganos de línea son responsables de ejecutar las políticas institucionales del Instituto Nacional Penitenciario. Cada órgano de línea ejerce funciones específicas especializadas en su ámbito de competencia, conforme a su naturaleza.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Artículo 24. Dirección de Tratamiento Penitenciario

La Dirección de Tratamiento Penitenciario es el órgano encargado de diseñar, conducir y supervisar las acciones orientadas al tratamiento penitenciario, promoviendo la rehabilitación, la resocialización y la reinserción social de la población penitenciaria, mediante programas educativos, psicológicos, laborales, culturales y de fortalecimiento de habilidades para la vida.

Artículo 25. Dirección de Medio Libre

La Dirección de Medio Libre es el órgano encargado de dirigir, supervisar y ejecutar las acciones vinculadas a la ejecución de penas no privativas de libertad, medidas alternativas y beneficios penitenciarios en el medio libre.

Artículo 26. Dirección de Seguridad Penitenciaria

La Dirección de Seguridad Penitenciaria es el órgano encargado de planificar, dirigir y supervisar las acciones de seguridad integral en los establecimientos penitenciarios, garantizando el orden interno y la custodia de la población penitenciaria.

Artículo 27. Dirección de Registro Penitenciario

La Dirección de Registro Penitenciario es el órgano encargado de administrar, sistematizar y mantener actualizada la información y los registros de la población penitenciaria.

Artículo 28. Escuela Nacional Penitenciaria

La Escuela Nacional Penitenciaria es el órgano encargado de la formación, capacitación, evaluación y perfeccionamiento del personal penitenciario, a fin de contribuir al fortalecimiento de las competencias institucionales, mediante la incorporación de enfoques de derechos humanos, tratamiento penitenciario, seguridad penitenciaria y resocialización.

CAPÍTULO VII

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Artículo 29. Órganos desconcentrados

Los órganos desconcentrados son unidades orgánicas que ejercen funciones en un ámbito territorial o funcional específico, con autonomía técnica en el marco de la política institucional y dependen jerárquicamente de la Presidencia Ejecutiva. Se rigen por lo

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

dispuesto en la presente ley y sus funciones específicas, así como su estructura interna, se desarrollan en el Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 30. Oficinas regionales

Las oficinas regionales son órganos desconcentrados encargados de dirigir, coordinar y supervisar la ejecución de la política penitenciaria en el ámbito territorial de su competencia, conforme a los lineamientos establecidos por el Instituto Nacional Penitenciario. Se encuentran a cargo de un director regional.

Artículo 31. Requisitos para ser designado director regional de las oficinas regionales

31.1. Para ser designado director regional de las oficinas regionales se requiere:

- a) Contar con título profesional universitario en Derecho, Administración, Psicología, Trabajo Social, Gestión Pública u otras disciplinas afines vinculadas a la función penitenciaria, debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).
- b) En caso de contar con título profesional universitario distinto al vinculado a la función penitenciaria, se debe acreditar estudios de posgrado, especialización o diplomado en materia penitenciaria, tales como tratamiento, seguridad, gestión pública o áreas afines.
- c) Acreditar experiencia laboral general no menor de diez años vinculadas a la función o a la materia penitenciaria.
- d) Acreditar experiencia laboral específica no menor de tres años en cargos directivos o de responsabilidad que impliquen conducción funcional, comprendiendo funciones de dirección, jefatura, coordinación, supervisión o control de personal, así como la gestión de recursos materiales, logísticos o patrimoniales directamente vinculados a las áreas de seguridad, administración o tratamiento penitenciario.
- e) Tener la condición de servidor penitenciario de carrera o de servidor sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- f) No tener antecedentes penales ni judiciales.
- g) No haber sido sancionado administrativamente con suspensión por falta grave o muy grave en los últimos cinco años, conforme a la normativa vigente.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

31.2. El incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo genera la nulidad de la designación.

Artículo 32. Establecimientos penitenciarios

Los establecimientos penitenciarios son unidades operativas encargadas de la custodia, seguridad, tratamiento y administración de la población penitenciaria, regidos bajo un solo reglamento. Cada establecimiento penitenciario se encuentra a cargo de un director.

Artículo 33. Requisitos para ser designado director de un establecimiento penitenciario

33.1. Para ser designado director de un establecimiento penitenciario se requiere:

- a) Contar con título profesional universitario en Derecho, Administración, Psicología, Trabajo Social, Gestión Pública u otras disciplinas afines vinculadas a la función penitenciaria, debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).
- b) En caso de contar con título profesional universitario distinto al vinculado a la función penitenciaria, se debe acreditar estudios de posgrado, especialización o diplomado en materia penitenciaria, tales como tratamiento, seguridad, gestión pública o áreas afines.
- c) Acreditar experiencia laboral general no menor de ocho años vinculadas a la función o a la materia penitenciaria.
- d) Acreditar experiencia laboral específica no menor de dos años en cargos directivos o de responsabilidad que impliquen conducción funcional, comprendiendo funciones de dirección, jefatura, coordinación, supervisión o control de personal, así como la gestión de recursos materiales, logísticos o patrimoniales directamente vinculados a las áreas de seguridad, administración o tratamiento penitenciario.
- e) Tener la condición de servidor penitenciario de carrera o de servidor sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- f) No tener antecedentes penales ni judiciales.
- g) No haber sido sancionado administrativamente con suspensión por falta grave o muy grave en los últimos cuatro años, conforme a la normativa vigente.

33.2. El incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo genera la nulidad de la designación.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Artículo 34. Establecimientos de medio libre

Los establecimientos de medio libre son órganos desconcentrados encargados de la ejecución, supervisión y seguimiento de las medidas alternativas a la privación de libertad, así como de los beneficios penitenciarios otorgados conforme a ley.

Artículo 35. Unidades especializadas pospenitenciarias

Las unidades especializadas pospenitenciarias son órganos desconcentrados encargados de desarrollar acciones orientadas a la reinserción social de las personas egresadas de establecimientos penitenciarios, a fin de promover su integración a la sociedad y prevenir la reincidencia mediante mecanismos de acompañamiento social, inserción laboral y fortalecimiento de los vínculos familiares.

TÍTULO IV

RÉGIMEN LABORAL

CAPÍTULO I

CARRERA PENITENCIARIA

Artículo 36. Régimen laboral

El personal del Instituto Nacional Penitenciario se sujeta a los siguientes regímenes laborales:

- a) El régimen laboral del servidor penitenciario, regulado por la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, comprende exclusivamente al personal nombrado que desarrolla funciones de administración, tratamiento y seguridad penitenciaria, por su naturaleza especializada.
- b) El régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, es aplicable al personal administrativo que realiza funciones de apoyo a la gestión institucional.
- c) El régimen especial del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, es aplicable al personal contratado bajo dicha modalidad, conforme a las necesidades institucionales.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Artículo 37. Cierre de régimen laboral

Se dispone el cierre, en el ámbito del Instituto Nacional Penitenciario del régimen laboral del Decreto Legislativo 1024, Decreto Legislativo que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos, en lo que resulte aplicable al Instituto Nacional Penitenciario.

Artículo 38. Ingreso al servicio penitenciario

El ingreso al servicio penitenciario se realiza mediante concurso público de méritos, cuya convocatoria se publica a través de los medios de comunicación del Estado, garantizando los principios de igualdad de oportunidades, transparencia y meritocracia, conforme a ley.

Artículo 39. Carrera penitenciaria

El personal penitenciario se rige por la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, que garantiza la meritocracia, la evaluación periódica obligatoria, los ascensos por concurso y la capacitación continua.

Artículo 40. Capacitación y especialización

El Instituto Nacional Penitenciario promueve la formación, capacitación y especialización permanente de su personal, orientadas al fortalecimiento de las competencias profesionales y al adecuado cumplimiento de sus funciones.

CAPÍTULO II

DERECHOS Y DEBERES

Artículo 41. Derechos del personal penitenciario

El personal penitenciario goza de los derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú, las normas legales aplicables a su régimen laboral, que incluyen condiciones adecuadas de trabajo, capacitación y protección en el ejercicio de sus funciones, así como las demás normas establecidas por la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria y la Ley del Servicio Civil.

Artículo 42. Bonificaciones por riesgo de vida, peligrosidad y condiciones especiales del servicio penitenciario

42.1. El personal penitenciario tiene derecho a percibir bonificaciones por riesgo de vida, peligrosidad y condiciones especiales del servicio, en atención a la naturaleza de sus funciones. Dichas bonificaciones se otorgan conforme a la normativa vigente y se encuentran sujetas a disponibilidad presupuestal, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

42.2. El Estado reconoce la naturaleza riesgosa y altamente especializada de la función penitenciaria, garantizando mecanismos de compensación económica adecuados.

Artículo 43. Deberes y responsabilidades

El personal penitenciario cumple sus funciones con disciplina, imparcialidad, probidad y respeto a los derechos fundamentales, siendo responsable administrativa, civil y penalmente por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.

TÍTULO V

RÉGIMEN ECONÓMICO

CAPÍTULO I

PRESUPUESTO

Artículo 44. Autonomía presupuestal

El Instituto Nacional Penitenciario constituye un pliego presupuestal del Gobierno Nacional, con autonomía para la programación, formulación, ejecución y evaluación de su presupuesto institucional, en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, conforme a la normativa vigente.

Artículo 45. Ejecución presupuestaria

La ejecución del presupuesto institucional del Instituto Nacional Penitenciario se realiza de conformidad con la normativa vigente, bajo responsabilidad del titular del pliego y de las unidades ejecutoras correspondientes.

CAPÍTULO II

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Artículo 46. Fuentes de financiamiento

Son recursos del Instituto Nacional Penitenciario:

- a) Los recursos ordinarios que le asigna la ley anual de presupuesto del sector público.
- b) Los recursos directamente recaudados generados por la prestación de servicios, tasas administrativas y otras actividades autorizadas.
- c) Los ingresos provenientes de las actividades productivas y de servicios desarrolladas en los establecimientos penitenciarios.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- d) Las donaciones y transferencias provenientes de la cooperación técnica y financiera nacional e internacional.
- e) Los recursos provenientes de convenios, contratos y mecanismos de inversión público-privada.
- f) Otros ingresos que se le asignen o autoricen conforme a ley.

Artículo 47. Recursos directamente recaudados

Los recursos directamente recaudados por el Instituto Nacional Penitenciario son administrados conforme a la normativa vigente y se destinan prioritariamente al mejoramiento de los servicios penitenciarios, la seguridad y los programas de tratamiento y reinserción social.

TÍTULO VI

RÉGIMEN DISCIPLINARIO

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 48. Régimen disciplinario

El régimen disciplinario tiene por finalidad garantizar la disciplina, el correcto funcionamiento del servicio penitenciario, la ética pública y el cumplimiento de las funciones institucionales, en el marco del respeto al debido procedimiento administrativo.

Artículo 49. Principios del régimen disciplinario

El ejercicio de la potestad disciplinaria se rige por los principios de legalidad, debido procedimiento, tipicidad, presunción de licitud, proporcionalidad, razonabilidad, celeridad e imparcialidad.

Artículo 50. Potestad disciplinaria

El Instituto Nacional Penitenciario ejerce la potestad disciplinaria sobre su personal conforme al marco normativo vigente, a través de sus órganos competentes.

Artículo 51. Aplicación del régimen disciplinario

51.1. El régimen disciplinario es aplicable a todo el personal del Instituto Nacional Penitenciario, de acuerdo con el régimen laboral al que pertenece.

51.2. El régimen disciplinario del personal penitenciario se rige de la siguiente manera:

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

- a) El personal comprendido en la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, se rige por dicha norma y su reglamento.
- b) El personal sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y al régimen especial del Decreto Legislativo 1057 se rige por sus respectivas normas, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley.

Artículo 52. Faltas y sanciones

Las faltas y sanciones se determinan conforme a las normas específicas de cada régimen laboral, en especial la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, y su reglamento, así como la normativa general del servicio civil.

Artículo 53. Procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario se sujeta a las normas del debido procedimiento administrativo, garantizando el derecho de defensa, el debido procedimiento y la debida motivación de las decisiones, conforme a la normativa vigente aplicable a cada régimen laboral.

Artículo 54. Medidas preventivas

Las autoridades competentes del Instituto Nacional Penitenciario disponen medidas preventivas conforme al régimen disciplinario aplicable, con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio, la eficacia del procedimiento administrativo y el cumplimiento de las funciones institucionales.

Artículo 55. Recursos administrativos

Proceden los recursos administrativos previstos en la normativa vigente aplicable a cada régimen laboral.

Artículo 56. Aplicación supletoria

En todo lo no previsto, se aplica supletoriamente lo dispuesto en la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, y demás normas del servicio civil.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

CAPÍTULO II

RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL DIRECTIVO

Artículo 57. Alcance del régimen disciplinario

El régimen disciplinario del personal directivo comprende a los funcionarios de confianza, directores regionales, directores de establecimientos penitenciarios y demás cargos de dirección, independientemente del régimen laboral al que pertenezcan.

Artículo 58. Responsabilidad funcional

El personal directivo está sujeto a responsabilidad administrativa disciplinaria conforme a la normativa vigente, con un mayor nivel de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones en atención a la naturaleza de su cargo y a las decisiones que adopta.

Artículo 59. Principios especiales

El personal directivo se rige adicionalmente por los siguientes principios especiales:

- a) Responsabilidad funcional reforzada
- b) Deber de idoneidad
- c) Ejemplaridad en el ejercicio del cargo
- d) Rendición de cuentas
- e) Tolerancia cero frente a la corrupción.

Artículo 60. Faltas disciplinarias de carácter especial

Constituyen faltas disciplinarias del personal directivo, además de las previstas en la normativa general, las siguientes:

- a) Incumplir metas institucionales o de gestión sin causa justificada.
- b) Adoptar decisiones contrarias al ordenamiento jurídico.
- c) Incumplir las funciones de control por acción u omisión.
- d) Favorecer intereses indebidos.
- e) No actuar ante riesgos que afecten la seguridad penitenciaria.
- f) Incumplir obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Artículo 61. Sanciones

Las sanciones al personal directivo se aplican conforme al régimen laboral correspondiente y puede incluir la remoción del cargo directivo.

Artículo 62. Procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario se rige por las normas del régimen laboral aplicable, incorporando criterios de mayor celeridad e impacto institucional.

Artículo 63. Medidas preventivas especiales

Se pueden adoptar las siguientes medidas preventivas especiales:

- a) Separación del cargo
- b) Restricción de acceso a determinadas áreas o sistemas.

Artículo 64. Autonomía de responsabilidades

La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil o penal.

CAPÍTULO III

REGISTRO DE ACCESO A CARGOS DIRECTIVOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (RED-INPE)

Artículo 65. Creación del Registro de Acceso a Cargos Directivos del Instituto Nacional Penitenciario (RED-INPE)

65.1. Se crea el Registro de Acceso a Cargos Directivos del Instituto Nacional Penitenciario (RED-INPE) como instrumento administrativo de carácter institucional, destinado a inscribir y sistematizar la información del personal que cumple con los requisitos para el acceso a cargos directivos.

65.2. El RED-INPE tiene por finalidad consolidar y gestionar perfiles previamente evaluados como idóneos, en función de sus competencias, experiencia y formación, conforme a los criterios establecidos en la presente ley y su reglamento.

Artículo 66. Administración del Registro

El RED-INPE está a cargo del órgano de apoyo – Recursos Humanos del Instituto Nacional Penitenciario.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

Artículo 67. Evaluación y permanencia

El personal inscrito en el RED-INPE es evaluado periódicamente y puede ser excluido por incumplimiento de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamento de Organización y Funciones (ROF)

El Instituto Nacional Penitenciario formula y propone al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional Penitenciario, conforme a las disposiciones establecidas en la presente ley, en un plazo no mayor de ciento veinte días calendario contados desde su entrada en vigor.

SEGUNDA. Implementación progresiva

La implementación de la estructura orgánica y de las funciones de los órganos previstos en la presente ley se realiza de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Las entidades involucradas realizan las modificaciones presupuestarias necesarias para la implementación de la presente ley, conforme a la normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

TERCERA. Fortalecimiento de la Escuela Nacional Penitenciaria

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) fortalece la Escuela Nacional Penitenciaria como órgano responsable de la formación, capacitación y especialización del personal penitenciario, la cual otorga grados y títulos a nombre de la nación al término de cada programa formativo, de acuerdo con lo prescrito en la Ley 30512, Ley de institutos y escuelas de educación superior y de la carrera pública de sus docentes. Para tal efecto, EL INPE inicia los trámites administrativos para la adecuación de Escuela Nacional Penitenciaria a la Ley 30512 como Escuela de Educación Superior en un plazo no mayor de ciento ochenta días contados desde la entrada en vigor de la presente ley.

CUARTA. Fortalecimiento de la resocialización penitenciaria

El Instituto Nacional Penitenciario prioriza el desarrollo e implementación progresiva de programas de educación, capacitación laboral, salud mental, fortalecimiento familiar y reinserción social dirigidos a la población penitenciaria y pospenitenciaria orientados a reducir la reincidencia delictiva y contribuir a la seguridad ciudadana, conforme a la disponibilidad presupuestal y a la normativa vigente.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

QUINTA. Coordinación interinstitucional

El Instituto Nacional Penitenciario coordina de manera permanente con el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y demás entidades públicas y privadas, para el cumplimiento de sus fines institucionales.

SEXTA. Implementación progresiva de sistemas digitales

El Instituto Nacional Penitenciario implementa de manera progresiva sistemas digitales para la gestión penitenciaria, el registro de internos, la seguridad, el tratamiento penitenciario y los servicios administrativos, garantizando la interoperabilidad y la seguridad de la información.

SÉPTIMA. Enfoque de derechos humanos

La aplicación de la presente ley se realiza conforme a la Constitución Política del Perú y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

OCTAVA. Continuidad del servicio penitenciario

La implementación de la presente ley no interrumpe la continuidad de los servicios penitenciarios, garantizados por ley, ni afecta la ejecución de las funciones institucionales del Instituto Nacional Penitenciario.

NOVENA. Sujeción funcional de regímenes laborales a la presente ley

El personal del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, se rige funcionalmente por los principios, organización y disposiciones establecidas en la presente ley, priorizando progresivamente su incorporación al régimen de carrera cuando corresponda.

El personal del INPE sujeto al régimen especial del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, se sujeta a los principios de meritocracia, idoneidad y especialización establecidos en la presente ley, priorizando progresivamente su incorporación al régimen de carrera cuando corresponda.

Dictamen en MAYORIA recaído en los Proyectos de Ley 13902/2025-CR y 14364/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula las Funciones y Competencias del Instituto Nacional Penitenciario

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Adecuación de requisitos para cargos directivos

Los actuales directores regionales y directores de establecimientos penitenciarios deben adecuarse a los requisitos establecidos en la presente ley en un plazo de doce meses contados desde su entrada en vigor. Vencido dicho plazo, quienes no cumplan con los requisitos son removidos del cargo.

La implementación de los directivos superiores en los órganos de línea y órganos desconcentrados se realiza mediante concurso interno y ejercen el cargo por un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

SEGUNDA. Implementación del Registro de Acceso a Cargos Directivos del Instituto Nacional Penitenciario (RED-INPE)

El Registro de Acceso a Cargos Directivos del Instituto Nacional Penitenciario (RED-INPE) se implementa en un plazo no mayor de noventa días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley. Durante dicho periodo, las designaciones se deben efectuar de manera progresiva con criterios de idoneidad y meritocracia.

Firmado digitalmente por:

PAREDES GONZALES Alex

Antonio FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 02/06/2026 10:18:08-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

UNICA. Derogaciones normativas

Se derogan las siguientes normas:

- Decreto Legislativo 1710** —Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Internamiento y Resocialización - SUNIR, como ente rector del Sistema Nacional Especializado de Internamiento y Reinserción Social, y dicta disposiciones para su implementación—.
- Decreto Legislativo 1328**, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 22 de mayo de 2026



Firmado digitalmente por:

RUIZ RODRIGUEZ Magaly

Rosmary FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 29/05/2026 15:24:31-0500



Firmado digitalmente por:

CRUZ MAMANI Flavio FAU

20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 27/05/2026 17:47:58-0500



Firmado digitalmente por:

TELLO MONTES Nivardo

Edgar FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 01/06/2026 15:13:29-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente

Comisión de Justicia y Derechos Humanos



Firmado digitalmente por:

CORDERO JON TAY Luis

Gustavo FAU 20161749126 hard

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 28/05/2026 12:30:32-0500



Firmado digitalmente por:

MALANCA Isaac FAU

20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 01/06/2026 12:37:35-0500



Firmado digitalmente por:

PALACIOS HUAMAN Margot

FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento

Fecha: 29/05/2026 12:07:32-0500