

**PROYECTO QUE DECLARA EN  
EMERGENCIA EL SISTEMA PENITENCIARIO  
NACIONAL ANTE LA SITUACIÓN DE  
HACINAMIENTO**

A iniciativa de la **CONGRESISTA JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del Grupo parlamentario **Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa.

**LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL ANTE  
LA SITUACIÓN DE HACINAMIENTO**

**Artículo 1. Objeto de la Ley.**

La presente ley tiene por objeto declarar en emergencia el Sistema Penitenciario Nacional por el periodo de doce (12) meses ante la situación de hacinamiento

**Artículo 2. Finalidad de la Ley**

La presente Ley tiene por finalidad adoptar medidas urgentes, extraordinarias y temporales orientados a reducir el hacinamiento, mejorar las condiciones de habitabilidad y garantizar el respeto de los derechos fundamentales de la población penitenciaria.

**Artículo 3. Declaratoria de emergencia**

Declárese el Sistema Penitenciario Nacional por el periodo de doce (12) meses ante la situación de hacinamiento en el ámbito nacional.

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. ASPECTOS GENERALES**

En la actualidad, el Sistema Penitenciario Nacional enfrenta una situación crítica debido al grave nivel de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, el incremento constante de la población penitenciaria, sin una respuesta adecuada en infraestructura, servicios básicos y recursos humanos, ha sobrepasado la capacidad operativa del sistema. Como consecuencia, se presentan deficiencias en la atención de salud, en los programas de tratamiento y rehabilitación, así como en las condiciones de seguridad, lo que limita seriamente el cumplimiento del objetivo principal del sistema penitenciario: la reinserción social de las personas privadas de libertad.

Frente a este escenario, resulta indispensable que el Estado adopte medidas urgentes y excepcionales. Por ello, la presente ley propone declarar en emergencia el Sistema Penitenciario Nacional por un periodo de doce (12) meses, con el fin de permitir la implementación inmediata de acciones orientadas a reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones de vida en los establecimientos penitenciarios.

La declaratoria de emergencia permitirá priorizar recursos, agilizar procedimientos y fortalecer la gestión penitenciaria, garantizando condiciones más humanas y seguras tanto para los internos como para el personal que labora en el sistema. De esta manera, se busca restablecer el orden, proteger los derechos humanos y avanzar hacia un sistema penitenciario más justo, eficiente y orientado a la rehabilitación.

El diagnóstico de crisis penitenciaria se basa en informes periodísticos y oficiales que revelan niveles críticos de hacinamiento, deficiencias de infraestructura y riesgos sanitarios, lo cual vulnera derechos fundamentales y exige medidas urgentes. Datos del Instituto Nacional Penitenciario y del Tribunal Constitucional muestran que las cárceles operan con más del 130 % de su capacidad y el hacinamiento persiste sin resolverse dentro de los plazos ordenados por la justicia, exacerbando problemas de seguridad, salud y rehabilitación. (INPE, TC, Defensoría del Pueblo, 2024–2025)

*Defensoría del Pueblo. (2024). Informe defensorial 216: Derechos humanos de los internos.<sup>1</sup>*

*Tribunal Constitucional. (2025). Ampliación de plazo para reducción de hacinamiento.<sup>2</sup>*

*Infobae. (2024). Las cifras más alarmantes de las cárceles peruanas...<sup>3</sup>*

*Prensa Latina. (2025). Peruvian prisons at risk of closure due to extreme overcrowding.<sup>4</sup>*

Frente a ello, la presente propuesta plantea elevar los requisitos para dictar prisión preventiva y, de manera complementaria, fortalecer el uso de medidas alternativas, como la comparecencia con restricciones, la caución económica, el arresto domiciliario o la vigilancia electrónica personal. Además, se establece la obligación de que los jueces motiven de manera reforzada toda decisión que descarte estas alternativas, garantizando así un control judicial más estricto.

El diagnóstico que sustenta la declaratoria de emergencia del sistema penitenciario nacional se fundamenta en un conjunto de informes oficiales, reportes periodísticos y pronunciamientos institucionales que coinciden en señalar un estado crítico y estructural de hacinamiento, así como graves carencias en infraestructura, salud y seguridad. Este escenario constituye una amenaza directa a los derechos fundamentales de la población penitenciaria y compromete la capacidad del Estado para garantizar condiciones mínimas de vida digna, conforme lo exigen la Constitución Política, los estándares internacionales de derechos humanos y las sentencias del Tribunal Constitucional.

Los informes del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) evidencian que, al año 2024–2025, las cárceles del país operan con más del 130 % de su capacidad

<sup>1</sup> <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-216>

<sup>2</sup> <https://anp.pe/tribunal-constitucional-amplia-hasta-el-2030-el-plazo-para-reducir-el-hacinamiento-en-las-cárceles-peruanas>

<sup>3</sup> <https://anp.pe/tribunal-constitucional-amplia-hasta-el-2030-el-plazo-para-reducir-el-hacinamiento-en-las-cárceles-peruanas>

<sup>4</sup> <https://www.plenglish.com/news/2025/04/06/peruvian-prisons-at-risk-of-closure-due-to-extreme-overcrowding>

instalada, y en algunos establecimientos este índice supera ampliamente el 200 %. Esta sobre población crítica ha generado un colapso de los ambientes destinados a alojamiento, alimentación, higiene y atención médica, agravándose en penales de Lima, Arequipa, Ica y otras regiones. La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial 216 (2024), advierte que la falta de espacios adecuados y la precariedad de los servicios básicos pone en riesgo la integridad física y psicológica de los internos, vulnerando directamente los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A ello se suma que el Tribunal Constitucional, en resoluciones emitidas entre 2024 y 2025, ha señalado que el hacinamiento constituye una violación continua de derechos fundamentales, y ha exhortado al Estado peruano a adoptar medidas inmediatas para reducirlo, otorgando plazos que no han sido cumplidos. La persistencia del problema, pese a las órdenes judiciales, demuestra una incapacidad estructural para atender la emergencia sin un marco legal excepcional que permita articular acciones urgentes, coordinadas y sostenibles.

La situación de riesgo sanitario también es alarmante. La sobreocupación dificulta el control de enfermedades transmisibles, eleva la presencia de plagas y limita el acceso a medicamentos, generando un ambiente propicio para brotes epidémicos. Medios nacionales e internacionales han informado que varios establecimientos se encuentran al borde del cierre técnico debido a las condiciones extremas de habitabilidad. Infobae (2024) y Prensa Latina (2025) han detallado que el hacinamiento afecta incluso la capacidad del personal penitenciario para mantener el orden y prevenir la violencia, lo cual repercute directamente en la seguridad ciudadana.

Además, la falta de infraestructura adecuada impacta negativamente en los programas de rehabilitación, educación y reinserción social. Las áreas destinadas a talleres, estudios o terapias se encuentran ocupadas por internos debido al colapso de los dormitorios, reduciendo significativamente las oportunidades para la resocialización y generando un ciclo de reincidencia que perjudica al sistema penal y a la sociedad en su conjunto.

En este contexto, la declaratoria de emergencia se justifica como una medida necesaria, urgente y proporcional, orientada a adoptar acciones extraordinarias que permitan:

- Reducir los niveles de hacinamiento mediante estrategias técnicas y temporales.
- Proteger la salud, seguridad y dignidad de las personas privadas de libertad.
- Fortalecer la capacidad operativa del INPE.
- Cumplir con los mandatos del Tribunal Constitucional y los compromisos internacionales del Estado peruano.

El proyecto de ley, por tanto, no solo responde a una obligación jurídica, sino también a una necesidad humanitaria inaplazable y a la urgencia de preservar la seguridad pública mediante un sistema penitenciario funcional, digno y respetuoso de los derechos humanos.

## 2. ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO

El marco jurídico peruano contempla diversas normas que buscan regular la situación penitenciaria y procesal, pero en la práctica todavía existen vacíos que explican el grave problema de hacinamiento en las cárceles.

Por un lado, el **Código de Ejecución Penal (Decreto Legislativo 654)**, vigente desde 1991 y actualizado en su Texto Único Ordenado, establece que la privación de libertad debe orientarse no solo al castigo, sino también a la rehabilitación y reinserción social. La norma prevé beneficios como la redención de la pena por estudio o trabajo, la semilibertad y la liberación condicional. Sin embargo, el hacinamiento impide que estos objetivos se cumplan, convirtiendo las prisiones en espacios de violencia e insalubridad que contradicen los principios de dignidad y humanidad que la misma ley promueve.

Por otro lado, el **Código Penal (Decreto Legislativo 635)** fija los delitos y sus sanciones. Aunque no regula de manera directa la prisión preventiva, sí establece los marcos de pena que, al superar los cuatro años, habilitan al juez a disponer esta medida cautelar según lo previsto en el Código Procesal Penal. En la práctica, esta configuración ha contribuido al uso excesivo de la prisión preventiva.

El **Código Procesal Penal (Decreto Legislativo 957)**, aprobado en 2004, es el eje central de esta problemática. Su artículo 268 autoriza la prisión preventiva siempre que existan elementos graves de convicción, riesgo de fuga u obstaculización del proceso, y que la pena probable sea mayor de cuatro años. Este bajo umbral ha permitido que se encarcele de manera preventiva a miles de personas por delitos de menor gravedad, haciendo de esta medida la regla y no la excepción. Además, la ausencia de obligatoriedad en la aplicación de alternativas como la comparecencia con restricciones, el arresto domiciliario o los grilletes electrónicos, ha reforzado la tendencia a recurrir al encierro preventivo de manera automática.

En paralelo, la **Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria (Ley 29709)** y su modificatoria (Decreto Legislativo 1324) han fortalecido la profesionalización del personal del INPE, estableciendo pautas de mérito, disciplina y capacitación. Aunque estas medidas mejoran la gestión institucional, no resuelven directamente el problema del hacinamiento.

A ello se suma el **Decreto Legislativo 1576 (2023)**, que modificó el Código de Ejecución Penal para restringir beneficios penitenciarios en delitos graves. Si bien estas limitaciones buscan dar una respuesta firme frente a la criminalidad,

también han contribuido a mantener la sobre población, ya que reducen las posibilidades de descongestión progresiva de las cárceles.

El **Sistema Penitenciario Nacional**, regulado por normas como el Decreto Legislativo 1328, reafirma principios como la legalidad, humanidad, igualdad y transparencia. En teoría, estos valores obligan al Estado a garantizar condiciones dignas para los internos. Sin embargo, la realidad muestra que la distancia entre lo que dicen las leyes y lo que ocurre dentro de los penales sigue siendo profunda.

### 3. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

El sistema penitenciario nacional atraviesa una crisis estructural y sostenida, evidenciada por niveles críticos de hacinamiento, infraestructura deteriorada y servicios básicos insuficientes. Esta situación, documentada por organismos del Estado y medios especializados, constituye una vulneración directa de derechos fundamentales y un riesgo creciente para la seguridad ciudadana y la salud pública.

Según los reportes estadísticos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE, 2024–2025), la población carcelaria supera el 130 % de la capacidad instalada a nivel nacional, con establecimientos que incluso sobrepasan el 200 % de ocupación. Estos niveles de sobre población han obligado a convertir áreas destinadas a educación, talleres, visitas y tratamiento en dormitorios improvisados, afectando gravemente la calidad de vida de los internos y la operatividad del sistema.

La Defensoría del Pueblo (Informe Defensorial 216, 2024) ha señalado que el hacinamiento genera condiciones incompatibles con la dignidad humana, incluyendo escasez de agua, limitaciones en el acceso a servicios de salud, ambientes insalubres y presencia de enfermedades infecciosas. El informe concluye que las cárceles peruanas se encuentran en un estado de vulneración crónica de derechos, agravado por la falta de infraestructura adecuada y el déficit de personal penitenciario.

Asimismo, el Tribunal Constitucional (Resoluciones de ampliación de plazo para la reducción del hacinamiento, 2025) ha reconocido que la sobre población carcelaria constituye una forma de trato inhumano y degradante, declarando que el Estado ha incumplido reiteradamente con adoptar medidas efectivas para revertir la crisis. En sus pronunciamientos, el Tribunal advierte que el problema excede las capacidades ordinarias de gestión del Estado y exige acciones urgentes y extraordinarias.

Los medios de comunicación han alertado sobre la gravedad de la situación. Un reportaje de Infobae (2024), "Las cifras más alarmantes de las cárceles peruanas", documenta el deterioro acelerado de los penales, los riesgos sanitarios y la saturación de los servicios básicos. De igual manera, Prensa Latina (2025), en la nota *"Peruvian prisons at risk of closure due to extreme*

"overcrowding", señala que el colapso operativo de varios establecimientos amenaza con paralizar por completo la capacidad del sistema penitenciario.

Estos informes coinciden en que el hacinamiento genera **tres impactos críticos**:

1. **Riesgo sanitario permanente:** proliferación de enfermedades, insuficiente atención médica y amenazas para la salud pública fuera de los penales.
2. **Incremento de la inseguridad:** debilitamiento del control interno, violencia, motines y operación de redes criminales desde el interior.
3. **Imposibilidad de rehabilitación:** cancelación de programas educativos y laborales, lo que incrementa la reincidencia y afecta la seguridad ciudadana a largo plazo.

En conjunto, esta información evidencia que el problema supera la capacidad ordinaria de respuesta del INPE y del Estado. Por ello, las instituciones citadas recomiendan adoptar medidas urgentes y extraordinarias, entre ellas la declaratoria de emergencia del sistema penitenciario nacional, como mecanismo necesario para enfrentar la situación con la inmediatez y los recursos que la magnitud del problema exige.

#### 4. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

*Durante el período de emergencia, de 12 meses planteados en el objeto de ley, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario, implementa, de manera prioritaria, las siguientes acciones:*

- a) La ampliación, adecuación y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria existente.
- b) La construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, de ser necesario.
- c) El fortalecimiento de los servicios de salud, alimentación, seguridad y tratamiento penitenciario.
- d) La adopción de medidas administrativas y normativas destinadas a reducir el hacinamiento penitenciario.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informa semestralmente al Congreso de la República sobre el avance y los resultados de las medidas adoptadas en el marco de la declaratoria de emergencia.

#### II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma **actúa como un régimen excepcional y temporal** que permite activar mecanismos urgentes para garantizar condiciones básicas de habitabilidad, salud y seguridad, conforme a los artículos 1, 2, 44 y 139 de la Constitución.<sup>5</sup>

5 <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-12-2024.pdf>

## **Artículo 1 Defensa de la persona humana y dignidad<sup>6</sup>**

"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado."

## **Artículo 2 Derechos fundamentales**

"Toda persona tiene derecho:

A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece."

## **Artículo 44 Deberes del Estado**

"Son deberes primordiales del Estado:

- Defender la soberanía nacional;
- Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos;
- Proteger a la población de las amenazas contra su seguridad;
- Promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

## **Artículo 139. Principios de la Administración de Justicia**

Este artículo enumera muchos principios. Entre los que se vinculan al tema de tratamiento penológico, destacan dos:

"El derecho de los reclusos y sentenciados de ocupar establecimientos adecuados."

"El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad." La vigencia de esta norma producirá una transformación positiva en la legislación nacional al garantizar que la prisión preventiva se aplique únicamente en casos de gravedad, promoviendo un sistema de justicia más humano, eficiente y alineado con los principios constitucionales e internacionales.

## **Análisis de costo beneficio**

El presente análisis examina los costos directos, indirectos y administrativos derivados de la aplicación de la Ley que declara en emergencia el Sistema Penitenciario Nacional, así como los beneficios sociales, económicos y de seguridad ciudadana que se generarán como resultado de su implementación. En conjunto, se demuestra que los beneficios superan ampliamente los costos asociados.

El presente proyecto de ley no genera costos adicionales al erario nacional, dado que las acciones previstas para la declaratoria de emergencia del sistema penitenciario se desarrollarán exclusivamente con los recursos humanos,

<sup>6</sup> <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-12-2024.pdf>

logísticos y presupuestales actualmente asignados al Instituto Nacional Penitenciario (INPE), al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y a las entidades involucradas.

### 1. Costos

- El proyecto no crea nuevas estructuras administrativas, por lo que no se requiere financiamiento adicional para contratación de personal.
- No se contemplan inversiones nuevas en infraestructura ni adquisiciones extraordinarias fuera de las ya programadas en los planes operativos institucionales.
- Las medidas se basarán en reordenamiento, optimización y priorización del presupuesto vigente del INPE.

Resultado: *Costo fiscal cero.*

### 2. Beneficios

A pesar de no implicar gasto adicional, la declaratoria de emergencia permitirá obtener beneficios significativos:

- Optimización del uso de los recursos penitenciarios existentes, priorizando acciones urgentes sin necesidad de ampliar el presupuesto.
- Mejor coordinación interinstitucional (INPE, PNP, Ministerio Público), lo cual mejora la gestión sin generar costos.
- Reducción de riesgos sanitarios y de seguridad, mediante acciones de reorganización interna, redistribución de población penal y fortalecimiento de controles.
- Mejoras en la administración penitenciaria, al habilitar mecanismos extraordinarios y temporales para la gestión operativa dentro del marco presupuestal actual.
- Contribución a la seguridad ciudadana, al disminuir la incidencia delictiva organizada proveniente de establecimientos penitenciarios.

**Resultado: *Altos beneficios institucionales, sociales y operativos sin incremento del gasto público.***

### 3. Balance General

El proyecto de ley presenta un balance positivo, ya que:

- No genera obligaciones financieras nuevas.
- Permite enfrentar una problemática urgente y estructural.
- Potencia la eficiencia de los recursos públicos ya asignados.

- Contribuye al cumplimiento del mandato constitucional de garantizar la seguridad ciudadana y condiciones dignas para las personas privadas de libertad.

#### IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

##### **Vinculación con la Agenda Legislativa**

El presente proyecto de ley se vincula directamente con los ejes prioritarios establecidos en la Agenda Legislativa del Congreso de la República, especialmente en los apartados referidos a:

*El proyecto también se articula con los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional, particularmente con las siguientes políticas de Estado:*

- **Política 1:** *Fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática, al impulsar acciones urgentes que garanticen el orden interno en los penales y promuevan instituciones más eficientes y confiables.*
- **Política 4:** *Seguridad ciudadana, ya que la crisis penitenciaria representa un riesgo directo para la seguridad de la población. La declaratoria de emergencia permite establecer mecanismos extraordinarios para prevenir la criminalidad organizada que opera desde los penales y reducir la reincidencia delictiva.*
- **Política 11:** *Gobierno eficaz y transparente, debido a que la iniciativa promueve el uso eficiente y optimizado de los recursos públicos actualmente asignados al sector penitenciario, sin generar nuevos gastos al Estado.*
- **Política 12:** *Acceso a la justicia e igualdad ante la ley, al contribuir al cumplimiento de estándares mínimos de condiciones penitenciarias, fundamentales para garantizar procesos de resocialización y reinserción social efectivos.*

Por todo ello, esta propuesta legislativa no solo responde a la urgencia del momento, sino que también se alinea con los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, aportando a la construcción de un sistema de justicia penal más justo, eficiente y humano.