



INFORME DEFENSORIAL N.º 272

ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL PARA DECLARAR EN EMERGENCIA EL SISTEMA PENITENCIARIO

**CERRANDO BRECHAS DE HACINAMIENTO PARA UNA
MEJOR SEGURIDAD CIUDADANA**

LIMA, MARZO DE 2026

Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Informe Defensorial n.º 272. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL PARA DECLARAR EN EMERGENCIA EL SISTEMA PENITENCIARIO “Cerrando brechas de hacinamiento para una mejor seguridad ciudadana”.

Primera Edición: Lima – Perú, marzo de 2026.
Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-02305
El presente documento fue elaborado bajo la dirección de Josué Gutiérrez Córdor, Defensor del Pueblo.

La unidad orgánica a cargo de su elaboración, revisión, corrección y visto bueno fue la Adjuntía para la Seguridad Ciudadana, Seguridad Nacional y la Lucha contra las drogas, a cargo de Paulo César Palomino Acuña, y el Programa para las Personas Privadas de Libertad a cargo de Juan José Velásquez Huerta.

Este informe fue elaborado por Carlos Enrique Terrones Ramos, Gianpool Javier Vásquez Luque, Angela Morales Humaní, María Elsa Fuentes Montenegro, con especial agradecimiento de las practicantes profesionales Thamara Kasandra Coronel Olivos, Ingrid Valeria Velasquez Villanueva, Any Miriet de la Cruz Serna, Liz Machaca Cruz del equipo de la Adjuntía para la Seguridad Ciudadana, Seguridad Nacional y la Lucha contra las drogas y el Programa para las Personas Privadas de Libertad.

Se contó con el apoyo y colaboración de la Adjuntía de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas y Afroperuanos a cargo de Luis Alberto Flores Orosco.

Fue aprobado por Hebert Anderson Saldaña Saavedra, Jefe de Gabinete de Asesores del Despacho defensorial y los asesores Oriana Fiorella Mendoza Campos y Ayrton Hernán Carretero Saravia.

La diagramación estuvo a cargo de Julio César Gamarra Vega.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 4 |
| Capítulo I..... | 5 |
| 1. Estado situacional de los establecimientos penitenciarios..... | 5 |
| 1.1 Antecedentes | 5 |
| 1.2 Principales problemas del sistema penitenciario..... | 8 |
| 1.2.1 Condiciones de internamiento | 9 |
| 1.3 Clasificación de las personas privadas de libertad en un Régimen Penitenciario | 16 |
| 1.4. Supervisión a la sentencia del Tribunal Constitucional | 19 |
| 1.5 Criminalidad en el Perú | 20 |
| Capítulo II..... | 22 |
| 2. Diagnóstico de los Proyectos de Inversión Pública en materia penitenciaria..... | 22 |
| Capítulo III..... | 25 |
| 3. Propuesta de la Defensoría del Pueblo | 25 |
| Conclusiones..... | 28 |
| Recomendaciones..... | 30 |
| Anexo..... | 31 |

Introducción

En el Perú, la crisis penitenciaria ha dejado de ser únicamente un problema de infraestructura para convertirse en un factor de riesgo directo para la seguridad ciudadana: el hacinamiento, la precariedad de los servicios básicos y la insuficiencia de capacidades operativas del INPE han debilitado el control efectivo del Estado y han permitido que estructuras criminales consoliden economías ilegales al interior de los establecimientos de reclusión. En ese marco, la Defensoría del Pueblo advierte que el sistema atraviesa una crisis estructural, en la que la sobrepoblación crítica, el debilitamiento del control institucional y la deficiente infraestructura configuran un escenario especialmente vulnerable frente a la criminalidad organizada.

En esa línea, la Defensoría del Pueblo ha realizado un análisis técnico-legal respecto a la necesidad de declarar en emergencia el sistema penitenciario nacional, como medida excepcional orientada a recuperar el principio de autoridad y restituir el control institucional. El estudio evidencia que, en diversos penales del país, organizaciones delictivas ejercen un control con autoridad paralela sobre los espacios internos, erosionando la autoridad estatal y convirtiendo los establecimientos penitenciarios en centros de articulación delictiva.

Asimismo, resulta especialmente alarmante que aproximadamente el 25% de la población penitenciaria sea reincidente, lo que revela una progresión de la conducta criminal y evidencia las limitaciones del tratamiento penitenciario y de las condiciones actuales para cumplir la finalidad constitucional de la pena. Frente a este diagnóstico, es imperativo adoptar medidas extraordinarias orientadas a desarticular las redes criminales intramuros, cortar sus fuentes de financiamiento ilegal, y garantizar que la ejecución de la pena cumpla su fin: la reeducación, rehabilitación y reincorporación de la persona condenada a la sociedad.

Por ello, el presente Informe desarrolla el sustento técnico y jurídico para la declaratoria de emergencia, articulando un diagnóstico sobre el estado situacional del sistema, el cierre progresivo de brechas de hacinamiento y el fortalecimiento de la seguridad penitenciaria (personal, tecnología y control de ingresos), con un enfoque que combine orden institucional y derechos humanos. La Defensoría del Pueblo, en su rol constitucional de supervisión, reafirma que cualquier acción estatal debe ejecutarse con respeto irrestricto a la dignidad humana y a los estándares nacionales e internacionales aplicables, asegurando resultados verificables en la recuperación del control penitenciario y en la reducción de la criminalidad organizada que opera desde los penales.

Capítulo I

1. Estado situacional de los establecimientos penitenciarios

1.1 Antecedentes

Nuestro sistema penitenciario viene sufriendo unos de sus momentos más críticos en materia de seguridad y derechos humanos, al no garantizar las formas y condiciones en que debe cumplirse la pena. En ese contexto, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado a lo largo de su vida institucional sendos informes defensoriales que contienen recomendaciones en materia penitenciaria.

Estos informes permitieron advertir los problemas estructurales que sufre el sistema penitenciario, tales como: el hacinamiento, la deficiente calidad de la infraestructura penitenciaria y de instalaciones sanitarias, las limitaciones en el acceso a servicios básicos con enfoque diferenciado, y el defectuoso tratamiento penitenciario, situación que no contribuye con el proceso de reinserción y resocialización del penado a la sociedad.

Por ese motivo, se presentará un análisis sintético de los principales informes que han abordado la problemática penitenciaria con el propósito de conocer sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones en el marco de la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

- **Informe Defensorial N.º 216, denominado "Derechos humanos de los internos e internas de los 68 establecimientos penitenciarios del país en el marco del Programa Rompiendo Cadenas"**¹

En el citado informe se analiza la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en los 68 establecimientos penitenciarios. El diagnóstico evidencia que el sistema penitenciario peruano enfrenta una crisis estructural que vulnera la dignidad humana. Entre los principales hallazgos, destaca una sobrepoblación superior a la capacidad instalada que ha generado condiciones de hacinamiento crítico, la deficiente infraestructura y servicios básicos, limitaciones en el acceso a los servicios de salud y un insuficiente tratamiento penitenciario que afecta el proceso de resocialización de la persona privada de libertad. Asimismo, se identificó un acceso restringido a los programas educativos y laborales, la ausencia de un enfoque diferenciado en los establecimientos penitenciarios para mujeres y un déficit de personal de seguridad y de profesionales que forman parte del equipo de tratamiento que evalúa la progresión o regresión de los internos.

En ese contexto, se emitieron recomendaciones dirigidas a las entidades responsables del diseño y ejecución de las políticas públicas en materia penitenciaria, siendo dirigidas a la Presidencia de la República, Poder Legislativo y Poder Judicial, donde se les instó maximizar esfuerzos para reducir los niveles de hacinamiento para garantizar condiciones de internamiento tal como lo dispone la legislación peruana, convenios y tratados internacionales, que permitan cumplir con el fin constitucional de la pena: la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad.

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

Asimismo, en el Informe Defensorial 216 se recomendó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, gestionar la construcción de complejos penitenciarios de mínima seguridad y de gran capacidad de albergue bajo un nuevo enfoque de “cárceles de producción”, cuya inversión es de 2.5% del valor estimado de los Códigos Únicos de Inversión publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas, para la construcción de establecimientos penitenciarios, bajo el sistema actual.

Adicionalmente, se solicitó la ampliación y mejora de la infraestructura existente, con especial énfasis en los espacios que albergan a niños y niñas de 0 a 3 años que conviven con sus madres y que el abordaje de su atención sea multisectorial, con obligatoria participación del Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otras; teniendo en cuenta que estos infantes no son parte del sistema penitenciario, sino un grupo vulnerable que merece especial atención.

Del mismo modo, se recomendó al Ministerio de Economía y Finanzas evaluar una mayor asignación presupuestaria a favor del Instituto Nacional Penitenciario, con el fin de optimizar los servicios de asistencia social, el servicio de salud y fortalecer la capacidad de los talleres de trabajo y centros educativos en los penales. No obstante, se advierte que en el actual modelo de cárceles productivas existiría falta de control y transparencia en el manejo de sus recursos económicos.

- **Informe Defensorial N.º 220, denominado "La detención preliminar judicial ¿Detener para investigar o investigar para detener?"²**

El informe evaluó la aplicación de la detención preliminar judicial en el marco de los procesos penales, logrando analizar si esta medida se utiliza conforme a su carácter excepcional y dentro de los estándares del respeto de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran inmersas en una investigación penal.

Se evidenció las condiciones en las cuales se encuentran las personas privadas de libertad por mandato de detención preliminar judicial que están en custodia en los centros de detención transitorio de la Dirección Contra el Terrorismo de la Policía (DIRCOTE).

En dicha supervisión se pudo constatar graves vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas detenidas en dichos ambientes. La evaluación de los resultados permitió evidenciar que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público incurren en prácticas que afectan sistemáticamente el derecho a la libertad personal, al permitir que personas detenidas permanezcan privadas de libertad más allá del plazo máximo autorizado judicialmente.

Además identificamos casos en los cuales la detención preliminar judicial que debe ser de quince (15) días, se extendió por más de sesenta (60) días sin mandato judicial, situación que constituye una afectación grave al principio de legalidad y al respeto irrestricto de la libertad personal, dejando claro que para la Defensoría del Pueblo ninguna persona debe continuar detenida una vez vencido el plazo establecido por ley, pues ello desnaturaliza el carácter excepcional de la medida y debilita las garantías propias del debido proceso.

² Véase en: <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-220/>

Asimismo, verificamos que las condiciones materiales de detención en la dependencia policial supervisada DIRCOTE, donde también se alberga a personas investigadas por la División de Investigaciones de Alta Complejidad, resultan inadecuadas y contrarias a los estándares mínimos en materia de protección de derechos humanos, debido a las reducidas dimensiones de las celdas, la escasa iluminación natural, la ausencia de iluminación artificial, el hacinamiento y las limitaciones en el acceso a derechos básicos como salud, alimentación, visitas y comunicación privada con la defensa técnica, situación que a todas luces configura un entorno que agrava la vulnerabilidad de las personas privadas de libertad.

En conjunto, los principales hallazgos de la supervisión permitieron concluir que las condiciones de detención de las personas privadas de libertad, en sede policial no solo resultan incompatibles con el respeto a los derechos humanos, sino que, en algunos aspectos, son incluso más restrictivas y desfavorables que las aplicadas a personas con prisión preventiva o condena en establecimientos penitenciarios. Esta realidad obliga al Estado Peruano a reforzar sus mecanismos de control y a garantizar que toda privación de libertad se ejerza dentro de los límites legales y con pleno respeto a la dignidad humana.

Entre las principales recomendaciones formuladas en el informe destaca aquella dirigida al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, orientada a que fortalezca su labor de supervisión respecto del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de protección de derechos fundamentales. En particular, se solicitó supervisar la actuación de los jueces, para asegurar el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en virtud de una detención preliminar judicial en centros de detención policial.

Esta recomendación parte del reconocimiento de que toda privación de libertad debe estar sometida a un control estricto de constitucionalidad, legalidad y convencionalidad, y que las autoridades judiciales tienen el deber ineludible de garantizar que la medida se ejecute dentro de los límites constitucionales y con pleno respeto a la dignidad humana.

- **Informe Ejecutivo sobre la Supervisión Nocturna a Establecimientos Penitenciarios³**

La supervisión se realizó a siete establecimientos penitenciarios ubicados en Lima Metropolitana y uno en la Provincia Constitucional del Callao, esto en el marco del Decreto Supremo N° 124-2025-PCM, que declaró el Estado de Emergencia, esta intervención tuvo como propósito verificar el cumplimiento de las disposiciones vinculadas al control penitenciario y a la prevención de telecomunicaciones ilícitas al interior de los establecimientos.

El principal problema identificado es el grave hacinamiento en los establecimientos supervisados. La población penitenciaria es de 103,337 personas privadas de libertad (97,917 varones y 5,420 mujeres), cifra que supera ampliamente la capacidad de albergue del sistema penitenciario. Durante la visita se constató que un número significativo de internos duerme en el suelo, en pasadizos y en espacios comunes que no cumplen con condiciones mínimas de alojamiento, situación que resulta incompatible con la legislación peruana, convenios y tratados internacionales.

Para el presente análisis técnico legal resulta oportuno resaltar que una de nuestras principales recomendaciones del resumen ejecutivo, se encuentran la priorización de la construcción de

³ Enviado al Ministerio del Interior mediante Oficio N.° 1329-2025-DP.

establecimientos penitenciarios para internos de mínima peligrosidad, quienes representan más del 50% de la población penitenciaria, incorporando el enfoque de “cárceles de producción” a fin de promover la reeducación, resocialización y reinserción. Asimismo, se advierte que los actuales proyectos de ampliación de establecimientos penitenciarios implican inversiones sumamente costosas en relación con el número de unidades de albergue que se estima alcanzar, lo que obliga a replantearse la política de infraestructura penitenciaria bajo criterios de eficiencia, funcionalidad, sostenibilidad y con un enfoque penitenciario más humano. Se ha estimado, de acuerdo con la información de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, que la inversión per cápita por cada interno es de más de doscientos mil soles (S/. 200,000.00), lo que resulta económicamente altamente oneroso e inalcanzable.

En cuanto a las medidas de control para reforzar el orden al interior de los establecimientos penitenciarios, si bien estas buscan impedir el ingreso de objetos prohibidos como celulares, dispositivos electrónicos y sustancias ilícitas, se constató la ausencia de equipos tecnológicos esenciales como los arcos detectores de metales y sistemas de rayos X, que permitirían un eficiente control de acceso de ingreso y salida de personas y objetos.

Otro hallazgo importante de la supervisión fue la deficiente clasificación de los internos. El hacinamiento ha distorsionado la separación entre el régimen cerrado ordinario y el régimen cerrado especial, generando una mezcla de perfiles y niveles de peligrosidad que desnaturaliza los fines del tratamiento penitenciario. Por ello, se planteó evaluar una reclasificación general de la población penitenciaria, con criterios establecidos en el Código de Ejecución Penal y la incorporación de variables objetivas que reduzcan la discrecionalidad y prevengan espacios de corrupción.

Finalmente, se advirtió que la insuficiencia del personal de seguridad afecta la seguridad penitenciaria tanto en la zona interna como externa. La desproporción entre el número de agentes y la población penitenciaria claramente debilita el principio de autoridad y favorece la comisión de actos de corrupción, así como el control informal ejercido por internos de mayor peligrosidad. En consecuencia, se recomendó sincerar el promedio per cápita entre internos y personal, redistribuir estratégicamente los recursos humanos disponibles a nivel nacional, y estandarizar los regímenes laborales.

1.2 Principales problemas del sistema penitenciario

El sistema penitenciario peruano viene atravesando una crisis estructural que evidencia los problemas en el cumplimiento de la finalidad de la pena, afectando gravemente los procesos de reeducación, rehabilitación y reinserción del penado en la sociedad. El hacinamiento en los establecimientos no solo vulnera los derechos fundamentales de los privados de libertad, sino que también dificulta la implementación de programas de tratamiento efectivos.

En esa línea, es importante precisar que los principales problemas del sistema penitenciario peruano se encuentran reflejados en cuatro aspectos principales, los mismos que se detallan a continuación:

- a. Hacinamiento.
- b. Débil control institucional al interior de los establecimientos penitenciarios (Poco personal de seguridad penitenciario).

- c. Altos niveles de corrupción que involucra no solo a los agentes de seguridad en los establecimientos penitenciarios, sino también a otros funcionarios del INPE (ingreso de drogas, dinero, equipos móviles y otros elementos prohibidos).
- d. Baja efectividad en la reeducación y resocialización que se refleja en el proceso de reinserción y la alta reincidencia.

En esa línea es importante tener claro los siguientes datos relacionados a la Población Penitenciaria actual:

Tabla n.º 1: Población Penitenciaria

| Población Penitenciaria Intramuros – Diciembre 2025 | |
|--|--------------|
| 69 establecimientos penitenciarios 103, 757 Personas Privadas de Libertad | |
| PROCESADOS | SENTENCIADOS |
| 37, 936 | 65, 821 |

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Tabla n.º 2: Situación de la capacidad de albergue, sobrepoblación y hacinamiento de los establecimientos penitenciarios

| Establecimientos penitenciarios | Capacidad de Albergue | Población Penitenciaria (POPE) | Sobrepoblación (s=POPE-c) | % Sobrepoblación | % Hacinamiento |
|---------------------------------|-----------------------|--------------------------------|---------------------------|------------------|----------------|
| 69 | 41, 764 | 103,757 | 61,993 | 148% | 128% |

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

1.2.1 Condiciones de internamiento

a. Hacinamiento

Cuando hablamos de condiciones de internamiento estas constituyen una de las más críticas situaciones que reflejan la crisis estructural del sistema penitenciario nacional, las condiciones empeoran cuando el hacinamiento supera ampliamente la capacidad de albergue de un establecimiento penitenciario, lo que genera entornos incompatibles con los estándares mínimos de dignidad humana y de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política y los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.

A lo largo de las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo, se ha advertido que en los establecimientos penitenciarios las personas privadas de libertad se ven obligadas a pernoctar en los suelos, pasadizos y en espacios improvisados que no cumplen con condiciones mínimas de alojamiento y estándares de higiene, debido a falta de espacios adecuados y camas en las celdas que

están diseñadas para albergar un número reducido de internos, razón por la cual se han recibido constantes denuncias las cuales señalan se estarían cobrando para el ingreso de colchones y espacios en las celdas donde se ubican los internos que acceden a los “cupos” ofrecidos por los “delegados”; lo que evidenciaría la existencia del tráfico de alquiler de celdas y camas.

A continuación, se presentan imágenes relacionadas a las condiciones de internamiento en las cuales se encuentran las personas privadas de libertad.

Ilustración n.º 1: Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro



Fuente: Defensoría del Pueblo

La imagen anterior, correspondiente al Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro, muestra un ambiente precario donde los internos pernoctan en condiciones inhumanas. Algunos descansan sobre colchones en el suelo, otros improvisan con cartones como base, y todos comparten espacios inadecuados y hacinados que no cumplen con estándares mínimos exigidos por la legislación.

Ilustración n.º 2: Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro



Fuente: Defensoría del Pueblo

La imagen anterior, tomada en el Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro, muestra un ambiente donde los internos pernoctan, y se evidencia que están apiñados tan estrechamente unos contra otros que no dejan espacio para transitar ni pasar entre ellos, dicha situación bloquea salidas y pasillos, impidiendo evacuaciones rápidas y aumentando el riesgo de aplastamiento, asfixia o lesiones graves durante sismos, donde los de abajo quedan atrapados bajo el peso superior en segundos críticos; asimismo, en incendios, los colchones amontonados actúan como combustible acelerando la propagación del fuego y humo tóxico en espacios confinados sin ventilación, provocando pánico masivo, inhalación letal o estampidas similares a tragedias en prisiones superpobladas por la proximidad y vulnerabilidades de la infraestructura. Esta circunstancia además fomenta el cultivo de enfermedades infectocontagiosas como TBC, que representa 37 veces más riesgo de contagio para la población penal con relación a las personas en la comunidad⁴.

⁴ Véase en: <https://andina.pe/agencia/noticia-equipo-radiologia-digital-ia-agiliza-diagnostico-tuberculosis-penal-ancon-1024044.aspx>

Ilustración n.º 3: Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro



Fuente: Defensoría del Pueblo

La imagen anterior, tomada en el Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro, muestra la celda de meditación, conocida como el “Hueco”, presenta un espacio donde los internos pernoctan sobre colchones colocados directamente en el piso, así como sobre cartones improvisados, ante la ausencia de camas o estructuras adecuadas de descanso. Esta situación evidencia no solo una sobreocupación material del espacio, sino una afectación directa a condiciones mínimas de habitabilidad compatibles con la dignidad humana, pues dormir en el suelo, en ambientes sin ventilación ni mobiliario suficiente, incrementa riesgos sanitarios, propicia enfermedades dérmicas y respiratorias, y agrava tensiones propias del encierro, deteriorando tanto la integridad física como la salud mental de las personas privadas de libertad.

Ilustración n.º 4: Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro



Fuente: Defensoría del Pueblo

La imagen anterior, tomada también en el Establecimiento Penitenciario de Miguel Castro Castro, visibiliza camarotes de madera elaborados por los mismos internos; sin embargo, no cuentan con colchones disponibles para todos los internos asignados a dicho ambiente. Esta situación revela una deficiencia básica en las condiciones materiales de reclusión, pues la sola instalación de estructuras resulta insuficiente si no se garantiza su funcionalidad efectiva. La ausencia de colchones obliga a las personas privadas de libertad a dormir directamente sobre superficies rígidas, afectando su salud física —con posibles dolencias musculares, problemas articulares y afecciones dérmicas— y deteriorando su bienestar psicológico. Tales condiciones se apartan de los estándares mínimos que el Estado debe asegurar en virtud de su posición de garante, toda vez que la privación de libertad no puede traducirse en una privación adicional de condiciones básicas.

La ejecución de la pena debe desarrollarse en un entorno que respete la integridad personal y asegure condiciones materiales compatibles con la dignidad humana, por lo que la falta de implementos esenciales como colchones constituye una manifestación concreta del impacto del hacinamiento y de la insuficiencia de recursos destinados a garantizar estándares adecuados de habitabilidad penitenciaria.

Finalmente, es importante precisar los nueve establecimientos penitenciarios que se encuentran completamente hacinados conforme al siguiente cuadro:

Tabla n.º 3: Situación de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios

| EP | CAPACIDAD DE ALBERGUE | POBLACIÓN PENITENCIARIA | SOBRE POBLACIÓN | SOBRE POBLACIÓN (%) | HACINAMIENTO | HACINAMIENTO % |
|---------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------|---------------------|--------------|----------------|
| E.P. DE CALLAO | 572 | 3,026 | 2,454 | 429% | SI | 423% |
| E.P. MIGUEL CASTRO CASTRO | 1,142 | 5,362 | 4,220 | 370% | SI | 319% |
| EP DE TRUJILLO | 1,518 | 6,336 | 4,818 | 317% | SI | 296% |
| E.P. DE CAÑETE | 1,024 | 3,923 | 2,899 | 283% | SI | 247% |
| EP DE CHICLAYO | 1,143 | 4,156 | 3,013 | 264% | SI | 246% |
| EP DE PIURA | 1,370 | 4,484 | 3,114 | 227% | SI | 215% |
| E.P. DE LURIGANCHO | 3,204 | 10,054 | 6,850 | 214% | SI | 190% |
| EP DE CHINCHA | 1,152 | 3,561 | 2,409 | 209% | SI | 183% |
| EP DE ICA | 1,924 | 5,360 | 3,436 | 179% | SI | 158% |

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

b. Débil control institucional al interior de los establecimientos penitenciarios y su influencia en la inseguridad ciudadana

Uno de los principales problemas que afronta el sistema penitenciario es el débil control institucional al interior de los establecimientos, estrechamente vinculado al insuficiente número de personal de seguridad penitenciaria frente a la creciente población privada de libertad. La desproporción entre agentes penitenciarios y personas internas no solo limita la capacidad de supervisión efectiva de pabellones, talleres y áreas comunes, sino que también reduce la posibilidad de prevenir actos de violencia, extorsión interna y externa, tráfico de sustancias ilícitas o la consolidación de liderazgos negativos vinculados a organizaciones criminales.

Esta carencia estructural se agrava en contextos de hacinamiento, donde el número de internos supera ampliamente la capacidad de albergue diseñada, generando escenarios de alta conflictividad y debilitando la autoridad formal del Estado dentro de los penales. En tales condiciones, el personal de seguridad debe asumir cargas laborales excesivas, turnos prolongados y responsabilidades que exceden sus capacidades operativas, lo que impacta en su desempeño, en su integridad física y psicológica, y en la calidad del servicio prestado.

Ello se refleja en las propias declaraciones de las autoridades del sistema penitenciario, el presidente del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) ha reconocido que, debido al grave hacinamiento y al déficit de agentes, en algunos establecimientos un solo custodio debe vigilar hasta 500 internos dentro de los penales, lo que dificulta de manera severa el control cotidiano de los módulos y el orden interno⁵.

⁵ Véase en: https://www.infobae.com/peru/2025/10/20/jefe-del-inpe-reconoce-falta-de-personal-corrupcion-y-hacinamiento-hay-penales-donde-un-agente-vigila-hasta-500-internos/?outputType=amp-type&utm_source=chatgpt.com

Esta proporción supera ampliamente los estándares internacionales recomendados, ubicados en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), los cuales sugieren que debería existir aproximadamente un agente de seguridad por cada 30 reclusos para garantizar condiciones mínimas de vigilancia, intervención oportuna y respuesta frente a incidentes de violencia o fugas dentro de los centros penitenciarios.

La debilidad en el control institucional no solo compromete la seguridad interna, sino su influencia directa en la sociedad, con el planeamiento de las actividades criminales y las extorsiones desde los penales, que afectan directamente a la población. Sin condiciones mínimas de orden, disciplina y supervisión adecuada, resulta inviable implementar programas de tratamiento penitenciario, educación o trabajo que contribuyan a la reinserción social.

c. Altos niveles de corrupción que involucra no solo a los agentes de seguridad en los establecimientos penitenciarios, sino también a otros funcionarios del INPE (ingreso de drogas, dinero, equipos móviles y otros elementos prohibidos)

Los altos niveles de corrupción al interior de los establecimientos penitenciarios constituyen un factor determinante en la consolidación del crimen organizado intramuros. Se ha identificado la participación de algunos agentes de seguridad penitenciaria y otros funcionarios del INPE en el ingreso irregular de objetos prohibidos como drogas, dinero en efectivo, equipos móviles y dispositivos electrónicos, vulnerando los mecanismos de control y debilitando el principio de autoridad. Estas prácticas no solo comprometen la seguridad interna, sino que erosionan la legitimidad institucional y la confianza en el sistema penitenciario.

La introducción de dichos elementos ilícitos facilita la articulación de redes delictivas desde el interior de los penales, permitiendo la comisión de extorsiones, amenazas y otros delitos que se proyectan hacia el exterior. La corrupción, en este contexto, no es un fenómeno aislado, sino un engranaje funcional del crimen organizado interno, que se ve favorecido por la sobrepoblación, la insuficiencia de personal y la precariedad de los mecanismos tecnológicos de control. Su erradicación exige medidas estructurales de supervisión, transparencia y fortalecimiento institucional.

d. Baja efectividad en la reeducación y resocialización que se refleja en el proceso de reinserción y la alta reincidencia

La baja efectividad en la resocialización se evidencia en los niveles de reingreso al sistema penitenciario, lo que refleja que un número significativo de personas privadas de libertad, una vez cumplida su condena, vuelve a involucrarse en la comisión de delitos. Esta situación pone en cuestión la capacidad real del sistema para cumplir con su finalidad constitucional de reeducación, rehabilitación y reincorporación social. Cuando el paso por el establecimiento penitenciario no genera cambios conductuales sostenibles ni fortalece habilidades para la vida en libertad, la pena pierde su dimensión transformadora y se reduce a una función meramente punitiva.

Entre los factores que explican esta limitada eficacia se encuentran el acceso insuficiente a programas educativos y laborales, la débil cobertura del tratamiento psicológico y social, la falta de seguimiento post-penitenciario y las condiciones estructurales de hacinamiento que dificultan intervenciones individualizadas. En contextos de sobrepoblación, el tratamiento penitenciario se vuelve estandarizado y superficial, impidiendo una evaluación técnica adecuada del interno y la implementación de planes progresivos de reinserción. Como resultado, el sistema no logra romper el ciclo delictivo, generando costos sociales y económicos adicionales derivados de la reincidencia.

- **Talleres educativos y laborales**

Mediante el tratamiento penitenciario se pretende modificar el comportamiento del interno e interna, con el fin de resocializarlos y evitar la comisión de nuevos delitos, el mismo es progresivo y comprende el desarrollo de programas de resocialización en forma individualizada y grupal según la naturaleza de la atención.

En ese sentido, debemos traer a colación lo referido por el artículo 73 del Código de Ejecución Penal, cuyo texto reza:

“Artículo 73.

El trabajo para el interno y para el procesado El trabajo es un derecho y un deber del interno, contribuye a su rehabilitación, se organiza y planifica atendiendo a su aptitud y calificación laboral compatible con la seguridad del establecimiento penitenciario. El trabajo que realicen los internos procesados tiene carácter voluntario.”

Cabe precisar que en algunas etapas del régimen cerrado especial el trabajo es obligatorio para la interna y el interno y, así también, en otras etapas (como la de extrema seguridad) el trabajo se realizará siempre que se cumplan condiciones de estricta seguridad, previa autorización del Consejo Técnico Penitenciario.

La supervisión realizada en los establecimientos penitenciarios de varones, mostraron que el 53.71% se encuentran empleados en actividades laborales dentro del establecimiento penitenciario, mientras que el 46.29% no está involucrado en ninguna tarea laboral. Es decir, que la mitad trabaja dentro del establecimiento penitenciario donde cumple su sentencia condenatoria.

Estos hallazgos resaltan la importancia de promover oportunidades de trabajo dentro de los penales como parte integral de los programas de rehabilitación, con el objetivo de fomentar la responsabilidad, habilidades laborales y preparar a los internos para su reinserción a la sociedad una vez cumplida su condena.

1.3 Clasificación de las personas privadas de libertad en un Régimen Penitenciario

REGLAMENTO DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

Artículo 56.- El régimen penitenciario interno es el conjunto de normas o medidas que tienen por finalidad la convivencia ordenada y pacífica en un establecimiento penitenciario.

Artículo 57.- Los regímenes penitenciarios aplicables a los internos varones o mujeres son:

57.1 Régimen cerrado.

57.2 Régimen semiabierto.

57.3 Régimen abierto

- **REGIMEN CERRADO ORDINARIO.** - Es para internos procesados y condenados comunes no peligrosos.

Base normativa:

- Artículo 14.1° **TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL Régimen Cerrado Ordinario**, los internos deberán ser clasificados en las siguientes etapas:
 - 1.- **Máxima seguridad**; Disciplina estricta y mayor control
 - 2.- **Mediana seguridad**; y,
 - 3.- **Mínima seguridad**.

-**REGIMEN CERRADO ESPECIAL** es para los internos de difícil readaptación.

Base normativa:

- **ARTICULO 14.4° DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL**
 - 1.- **Etapas "A"**: Estricta disciplina y vigilancia, donde van los internos de más difícil readaptación.
 - 2.- **Etapas "B"**: Se mantiene la rigurosidad de la disciplina y vigilancia.
 - 3.- **Etapas "C"**: Existe mayor confianza al interno, se le otorga mayores espacios para mantener relaciones con el exterior.

Las etapas del Régimen Cerrado Especial se caracterizan por el énfasis en las medidas de seguridad y disciplina.

En esa línea es importante precisar que el Estado a través del Decreto Legislativo N.º 1737, aprobado el 12 de febrero de 2026, modificó los artículos 11-C.4, 11-C.5, 11-C.6, del Código de Ejecución, referente al Régimen Cerrado Especial, cuyo texto es el siguiente:

11-C.4 En el Régimen Cerrado Especial, las personas privadas de libertad deben ser clasificadas en las siguientes etapas:

- 1.- Etapa "Extrema Seguridad";
- 2.- Etapa "A";
- 3.- Etapa "B";
- 4.- Etapa "C"

11-C.5 Las etapas del Régimen Cerrado Especial se caracterizan por el énfasis en las medidas de seguridad, control y disciplina.

11-C.6 Las personas privadas de libertad clasificadas en las etapas "Extrema Seguridad", "A", "B" y "C" permanecen reclusas en áreas diferenciadas y separadas, de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento por la autoridad penitenciaria.

La primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1737, dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Código de Ejecución Penal, entre ellos los artículos 63, 63-A, 64 y 65, referente al Régimen Cerrado Especial, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 63.- Régimen de la Etapa "Extrema Seguridad"

“63.1 En la Etapa “Extrema Seguridad”, la persona privada de libertad se encuentra sujeta a extremas medidas de disciplina y vigilancia, y corresponde a determinadas personas privadas de libertad que representan un alto grado de peligrosidad y/ o de más difícil readaptación.

63.2 El régimen de vida de la persona privada de libertad está destinada a garantizar el mantenimiento del orden, el control y la disciplina, dentro del debido respeto a los derechos humanos y de las limitaciones impuestas por su situación jurídica, [...]”

"Artículo 63-A.- Régimen de la Etapa “A”

“63-A.1 En la Etapa “A”, la persona privada de libertad se encuentra sujeta a una estricta disciplina y vigilancia, y corresponde a los de difícil readaptación [...]”.

"Artículo 64.- Régimen de la Etapa “B”

“64.1 En la Etapa “B”, se mantiene la rigurosidad de la disciplina y vigilancia de la persona privada de libertad, haciéndola compatible con una mayor promoción del vínculo familiar respecto a la Etapa “A” [...]”.

"Artículo 65.- Régimen de la Etapa “C”

65.1 La Etapa “C” se basa en la confianza a la persona privada de libertad, y en el otorgamiento de espacios para fortalecer el vínculo familiar. Está sujeta al siguiente régimen [...]”.

REGIMEN EXCEPCIONAL DE MAXIMA SEGURIDAD – REGULADO POR UNA NORMA ESPECIAL – DECRETO SUPREMO 024-2001-JUS

REGLAMENTO DEL CENTRO DE RECLUSIÓN DE MÁXIMA SEGURIDAD DE LA BASE NAVAL DEL CALLAO

NORMAS DEL RÉGIMEN DE VIDA Y TRATAMIENTO PARA SENTENCIADOS Y PROCESADOS POR LOS DELITOS DE TERRORISMO, TRAICIÓN A LA PATRIA Y OTROS, INTERNADOS EN EL CENTRO DE RECLUSIÓN DE MÁXIMA SEGURIDAD DE LA BASE NAVAL DEL CALLAO

Artículo 1.- El presente Reglamento norma el régimen de vida y tratamiento de los jefes o dirigentes principales de las organizaciones delictivas que se encuentren procesados o sentenciados por delitos de terrorismo, traición a la patria, contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas o delitos contra la humanidad y que, por razones fundadas de seguridad nacional, han sido internados en el Centro de Reclusión de Máxima Seguridad de la Base Naval del Callao (CEREC).

Artículo 2.- El régimen de vida y tratamiento de los internos reclusos en el CEREC, tiene por fundamento la convivencia pacífica, el trabajo y el desarrollo de actividades culturales y educativas, y la seguridad dentro del respeto a los derechos humanos, a la Constitución y la ley.

Sobre la necesidad de realizar una reclasificación de los internos según su grado de peligrosidad y delito cometido, a razón de los hallazgos realizados en la Supervisión Nocturna a Establecimientos Penitenciarios:

El problema estructural por el cual a traviesa el sistema penitenciario, ha distorsionado la separación entre el régimen cerrado ordinario y el régimen cerrado especial, generando una mezcla de perfiles y niveles de peligrosidad que desnaturaliza los fines del tratamiento penitenciario

Es por ello, se requiere que se realice una correcta clasificación de las personas privadas de libertad según su régimen penitenciario a fin de que no se mezclen los perfiles criminógenos, esto en nuestro

sistema penitenciario resulta ser una necesidad fundamental para garantizar justicia, seguridad y posibilidades reales de reinserción social.

Quedando claro que el sistema penitenciario como lo conocemos no debe limitarse solo al encierro, debiendo la junta técnica de clasificación aplicar criterios técnicos, legales y humanos que respondan a los diversos perfiles criminógenos, los riesgos y las necesidades de cada persona privada de libertad. La clasificación correcta de cada interno es clave, debido a que no todas las personas privadas de libertad presentan el mismo comportamiento, antecedente, capacidades para vivir en convivencia con otros internos. Mantener en un mismo régimen a personas con perfiles radicalmente distintos puede generar conflictos, violencia y riesgos innecesarios tanto para otros internos como para el personal penitenciario.

1.4. Supervisión a la sentencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional mediante sentencia del 20 de julio de 2020 (Expediente 05436-2014-PHC/TC)⁶ y sentencia del 27 de junio de 2019 (Exp.N°04007-2015-PHC/TC), declaró un “Estado de Cosas Inconstitucional” respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, por las severas deficiencias en cuanto a su capacidad de albergue, seguridad, calidad de su infraestructura e instalaciones sanitarias, entre otros servicios; así como, por la grave situación de salud mental de las personas reclusas en establecimientos penitenciarios del país. Condiciones que persisten al momento de la supervisión nocturna efectuada por la Defensoría del Pueblo.

Esta situación se ha recrudecido año tras año, ante el galopante crecimiento de la sobrepoblación carcelaria, que para el año de 2020 era 110 % y a finales del 2025 asciende a 128 %. Las medidas recomendadas por el TC al MINJUSDH, INPE y al MEF, no se han adoptado de manera suficiente para revertir este Estado de Cosas Inconstitucional. Principalmente, no se ha logrado la reestructuración integral del INPE orientada al tratamiento penitenciario, tampoco se han destinado recursos necesarios para la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios que permitan revertir la crisis penitenciaria. Persisten, además, niveles alarmantes de hacinamiento en los Establecimientos Penitenciarios como el del Callao (423 %) y Miguel Castro Castro (319 %), lo que podría conllevar a un cierre temporal de estos penales por no garantizar condiciones mínimas de reclusión.

Al respecto, el plazo establecido por el Tribunal Constitucional al Instituto Nacional Penitenciario – INPE, para superar el estado de cosas inconstitucional respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios, era inicialmente al año 2025, siendo posteriormente ampliado hasta el 2030, mediante auto del 23 de mayo de 2025. Esto en atención a lo solicitado por el Sector Justicia, justificando la ampliación del plazo concedido para el cumplimiento de la sentencia, debido a dos circunstancias apremiantes que golpearon a nuestro país, las cuales requirieron de acciones inmediatas por parte del Gobierno peruano, como fue la crisis sanitaria del COVID-19 y los daños ocasionados por el ciclón Yaku en el norte del país. Situación que conllevaron a una contracción y reasignación del presupuesto público para superar estas emergencias que ponían en riesgo la vida y seguridad de los ciudadanos.

⁶ Tribunal Constitucional. (2020). *Exp. N.° 05436-2014-PHC/TC*, 20 de julio de 2020. Véase en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/05436-2014-HC.pdf>

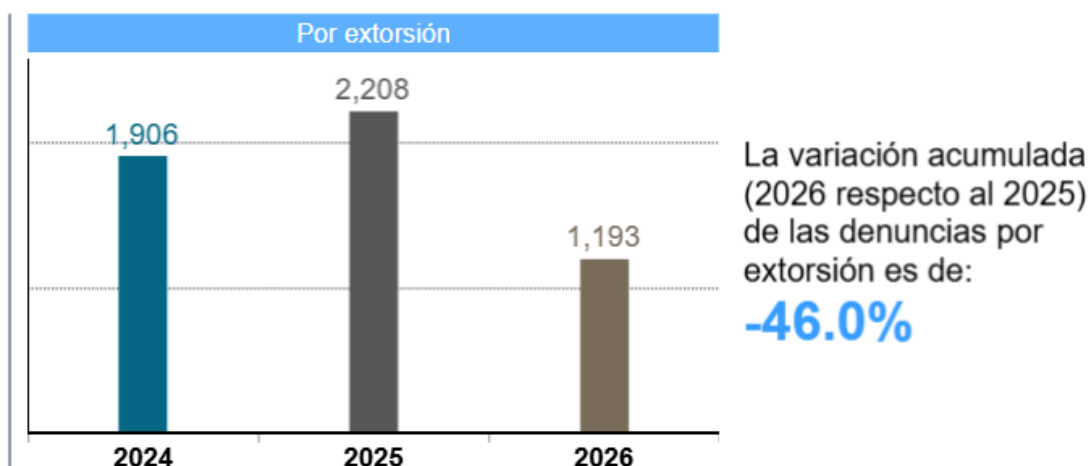
En ese contexto, si bien aún el INPE se encuentra dentro de los plazos legales concedidos por el máximo intérprete de la Constitución Política, vemos con preocupación que han transcurrido cerca de 6 años desde la declaratoria de la crisis de hacinamiento en penales sin advertirse avances sustanciales para generar mayor capacidad de albergue, mejorar la infraestructura en penales y las condiciones de reclusión, en los términos establecidos en la Política Nacional Penitenciaria al 2030.

En tal sentido, desde la Defensoría del Pueblo y en cumplimiento de nuestro mandato constitucional, continuaremos realizando la supervisión de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, recomendando y exhortando a los sectores involucrados, para que se cumpla de manera efectiva todos los extremos de la sentencia del Tribunal Constitucional. La realidad penitenciaria no puede ser postergada de manera ampliatoria e indefinida, requiere de acciones inmediatas y de voluntad política para adoptarse las reformas que el sistema requiere por décadas, a fin de no continuarse vulnerando los derechos de miles de personas privadas de libertad.

1.5 Criminalidad en el Perú

De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, los principales indicadores de incidencia delictiva muestran una tendencia sostenida al incremento en los últimos años. En el período 2019–2026, el 2025 se ubica como el cuarto con mayor número de denuncias registradas, lo que evidencia que, lejos de reducirse, la criminalidad mantiene niveles elevados y constantes. Las denuncias por delitos contra el patrimonio continúan siendo las de mayor incidencia, con predominio del hurto y el robo; no obstante, resulta particularmente preocupante el crecimiento del delito de extorsión, que alcanzó su cifra más alta en 2025. Los departamentos con mayor concentración de denuncias por este delito son Lima Metropolitana, La Libertad y Lambayeque, lo que revela una expansión territorial de esta modalidad delictiva, asociada en muchos casos a economías ilegales y estructuras organizadas.

Ilustración n.º 5: Acumulado de denuncias por extorsión (enero) 2024-2026

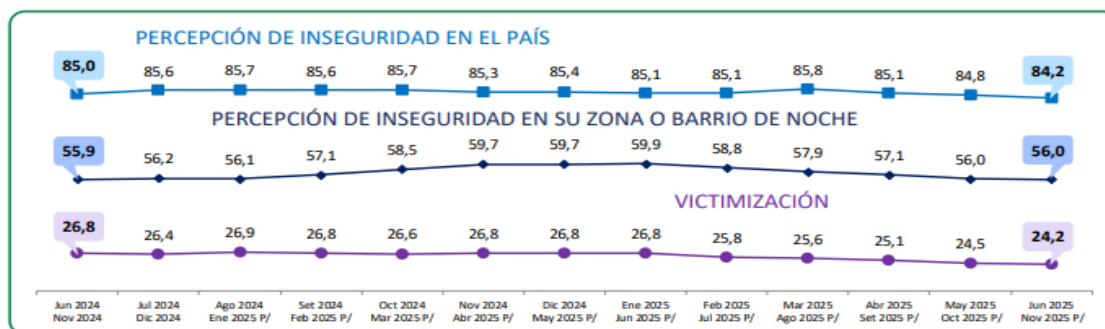


Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana- MININTER

En concordancia con ello, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁷ reporta que la percepción de inseguridad ciudadana en la población urbana se mantiene en niveles superiores al 84 %, lo que confirma que el incremento de la criminalidad no solo se refleja en las cifras de denuncias, sino también en la sensación generalizada de vulnerabilidad. Este escenario evidencia que el fenómeno delictivo impacta tanto en el plano objetivo como en el subjetivo, consolidando un contexto de creciente inseguridad social.

Ilustración n.º 6: victimización y percepción de inseguridad

Semestre móvil: Junio – Noviembre 2024 / Junio – Noviembre 2025 (Porcentaje)



Nota: El cálculo del indicador de victimización, incluye las tentativas de extorsión, con el fin de ofrecer una visión más completa de la actividad delictiva que vive el país.

Percepción de inseguridad, se considera a la sensación de la población de ser víctima de algún hecho delictivo en cualquier lugar en el periodo de tiempo preguntado (próximos doce meses).

Percepción de inseguridad al caminar sola(o) por su barrio durante la noche, se considera a la sensación que tiene la población de ser víctima de algún hecho delictivo en su zona o barrio al caminar sola(o) durante la noche.

Victimización, se considera cuando la persona ha sido víctima de robo o intento de robo de dinero, cartera, celular; robo o intento de robo de vehículo automotor (auto, camioneta, autopartes, mototaxi, motocicleta o bicicleta); amenazas e intimidaciones, maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, ofensas sexuales, secuestro, intento de secuestro, extorsión, estafa, robo de negocio o delitos informáticos.

P/ Información preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales- ENAPRES

⁷ Véase en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-seguridad-ciudadana-jun-nov25.pdf>

En cuanto a los homicidios, el mes de enero del año anterior registró el pico más alto de denuncias dentro del período analizado, lo que confirma un agravamiento de la violencia letal. Asimismo, según el Sistema de Información de Defunciones (SINADEF)⁸, en lo que va del presente año se han reportado 1583 muertes violentas, de las cuales 500 corresponden a accidentes de tránsito y 318 a homicidios, cifras que reflejan un impacto significativo en la seguridad ciudadana.

En conjunto, estos indicadores permiten advertir no solo un crecimiento cuantitativo de la criminalidad, sino también una mayor complejidad y violencia en su manifestación, lo que plantea la necesidad de fortalecer las políticas públicas de prevención, investigación y persecución penal frente a un escenario de expansión sostenida del fenómeno delictivo en el país.

Capítulo II

2. Diagnóstico de los Proyectos de Inversión Pública en materia penitenciaria

En el análisis efectuado a los Proyectos de Inversión Pública en materia penitenciaria se advierte una marcada desproporción entre el volumen de recursos comprometidos y el impacto real que dichas intervenciones tendrían en la reducción del hacinamiento estructural. Los proyectos evaluados —tales como la rehabilitación y ampliación del establecimiento penitenciario de Pucallpa, la construcción del nuevo establecimiento penitenciario de Ica y la ampliación del complejo penitenciario de Arequipa— presentan costos per cápita que superan los doscientos mil soles por interno, lo que evidencia una inversión altamente onerosa en relación con la capacidad adicional que se proyecta generar.

Asimismo, se observa que el enfoque predominante continúa siendo el modelo tradicional de infraestructura penitenciaria, caracterizado por edificaciones complejas, plazos extensos de ejecución y altos costos de construcción y mantenimiento. Esta lógica no solo retrasa la respuesta estatal frente al crecimiento sostenido de la población penitenciaria, sino que además compromete la sostenibilidad fiscal de futuras intervenciones.

⁸ Véase en: https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/defunciones_registradas.asp

Tabla n.º 4: Proyectos de Inversión Pública en materia penitenciaria

| Nº | Nombre de la inversión | Departamento | CUI | Costo Total de Inversión - Actualizado | Beneficiario | Costo per cápita |
|----|---|--------------|---------|--|--------------|------------------|
| 1 | INSTALACION DEL SERVICIO DE READAPTACION SOCIAL EN EL NUEVO ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ICA, DISTRITO DE SANTIAGO, PROVINCIA DE ICA, DEPARTAMENTO DE ICA | ICA | 2186942 | S/. 877,291,568.27 | 3,168 | S/. 276,922.84 |
| 2 | AMPLIACION DE LA CAPACIDAD DE ALBERGUE Y CONSTRUCCION DE AREAS COMPLEMENTARIAS EN EL COMPLEJO PENITENCIARIO DE AREQUIPA | AREQUIPA | 2158194 | S/. 366,661,952.11 | 1,620 | S/. 226,334.54 |
| 3 | REHABILITACION Y AMPLIACION INTEGRAL DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE PUCALLPA | UCAYALI | 2114085 | S/. 369,800,161.00 | 1800 | S/. 205,444.53 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En atención a la información contenida en los proyectos de inversión pública en el sector penitenciario, se observa que se busca priorizar la rehabilitación, ampliación y optimización de la capacidad de albergue de los establecimientos ya existentes, así como la implementación de un servicio orientado a la readaptación social.

En la misma línea, es importante advertir que los proyectos analizados representan una inversión demasiado onerosa por interno, mostrando la complejidad y el costo que implica garantizar estándares adecuados en infraestructura y condiciones de internamiento en los establecimientos penitenciarios.

Por tal razón, es menester precisar algunas observaciones con relación a los proyectos de inversión antes indicados

1. Rehabilitación y ampliación integral del Establecimiento Penitenciario de Pucallpa – Ucayali

El proyecto de inversión indicado contempla una inversión de S/. 369,800,161 para una capacidad de albergue de 1,800 internos, lo que equivale a un costo de S/. 205,444 por interno. La iniciativa busca solo aumentar la capacidad de albergue; sin embargo, se advierte que el costo es elevado y no soluciona el problema estructural del hacinamiento.

2. Instalación del Servicio de Readaptación Social en el Nuevo Establecimiento Penitenciario de Ica – Distrito de Santiago, Provincia de Ica

En este proyecto, la inversión alcanza los S/. 877,291,568.27, para una capacidad de 3,168 internos, implicando un costo de S/. 276,922 por interno. Se trata de un enfoque orientado a la construcción de un nuevo establecimiento penitenciario, lo que explica el mayor costo por interno en comparación con proyectos de ampliación o rehabilitación. La iniciativa enfatiza la importancia de los servicios de readaptación social como parte integral del sistema penitenciario, con el objetivo de fomentar la reinserción y reducir la reincidencia.

3. **Ampliación de la capacidad de albergue y construcción de áreas complementarias en el Complejo Penitenciario de Arequipa – Arequipa**

Este proyecto contempla una inversión de S/. 366,661,952.11, para una capacidad de 1,620 internos, con un costo de S/. 226,334 por interno. La intervención combina la ampliación de la capacidad de albergue con la construcción de áreas complementarias, lo que evidencia un enfoque integral que busca mejorar tanto la infraestructura de alojamiento como los espacios destinados a actividades complementarias, esenciales para la rehabilitación y bienestar de la población privada de libertad.

El diagnóstico evidencia que los proyectos de inversión penitenciaria analizados requieren desembolsos significativos por interno, reflejando la complejidad de garantizar infraestructura adecuada, servicios de readaptación y estándares de calidad que mejores las condiciones de internamiento en los establecimientos. Se observa además que los costos son mayores en proyectos de nuevos establecimientos, en comparación con las ampliaciones o rehabilitaciones de centros existentes. Este panorama resalta la necesidad de planificar estratégicamente las inversiones, priorizando proyectos que integren eficiencia económica con un alto impacto social y resocializador.

Capítulo III

3. Propuesta de la Defensoría del Pueblo

La presente propuesta se formula desde un enfoque de protección de derechos humanos y su influencia directa en la seguridad ciudadana del país, pues como hemos citado la falta de control al interior de los establecimientos penitenciarios y su hacinamiento inciden directamente en el aumento de la criminalidad. Asimismo, debemos reconocer que existe una finalidad constitucional del cumplimiento de la pena: la reeducación, rehabilitación y reincorporación social de la persona privada de libertad. En este marco, cualquier intervención estructural en el sistema penitenciario debe orientarse, no únicamente a ampliar la infraestructura, sino a garantizar condiciones materiales que permitan el cumplimiento efectivo de dicha finalidad.

Esta exigencia se sustenta en lo establecido por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N°05436-2014-PHC/TC, mediante el cual declaró la existencia de un “Estado de Cosas Inconstitucional” en el sistema penitenciario debido al carácter masivo, generalizado y prolongado de la sobrepoblación penitenciaria, estableciendo la obligación del Estado de adoptar medidas integrales y coordinadas para revertir la situación, con la agravante expresada en el párrafo precedente.

Dicho mandato no tenía carácter declarativo, sino vinculante y orientado a resultados concretos; sin embargo, la persistencia del hacinamiento crítico, incluso tras la ampliación de los plazos dispuestos en 2025, evidencia la insuficiencia de las acciones implementadas y mantiene vigente la obligación constitucional de adoptar medidas extraordinarias que permitan revertir esta situación. A ello se le suma la actual coyuntura del incremento de la criminalidad organizada, el sicariato y la extorsión, fenómenos que encuentran en la desorganización y saturación del sistema penitenciario un entorno propicio para su articulación y expansión, que día a día afecta a nuestra población, situación que se agrava por un “sistema” que pretende cerrar la brecha de hacinamiento con un costo de inversión no menor a quince mil millones de soles (S/. 15,000,000.00), monto que para el presente y los futuros años no se encuentra presupuestado, lo que resulta inviable para el cumplimiento del Estado con la exigencia de una sentencia que traerá como consecuencia sanciones.

Frente a este escenario, la Defensoría del Pueblo plantea lo siguiente:

a. Construcción de grandes complejos penitenciarios

La implementación de grandes complejos penitenciarios de estructura modular tipo hangar, diseñados específicamente para albergar a internos de mínima y mediana seguridad. A diferencia de los modelos de construcción tradicionales, esta arquitectura permite una ejecución más ágil y un uso eficiente de los recursos fiscales, optimizando los tiempos de entrega de la obra.

Desde una perspectiva operativa, este modelo facilita una clasificación penitenciaria rigurosa, permitiendo separar de manera efectiva a la población según su perfil de riesgo. El objetivo primordial es reducir drásticamente la presión sobre los establecimientos saturados, garantizando que la infraestructura no sea solo un depósito de personas, sino un espacio con condiciones mínimas que garanticen su reeducación, resocialización y inserción en condiciones de seguridad, habitabilidad y control.

b. Enfoque de “cárceles de producción”.

Este modelo estructural permite que la seguridad, educación y el trabajo penitenciario sean los ejes organizadores de la vida en reclusión y no como una actividad secundaria o facultativa. Bajo este esquema, el diseño de los complejos tipo hangares deben integrar módulos industriales destinados a la producción de bienes y servicios a gran escala.

Un aspecto crítico de esta propuesta es que los talleres sean administrados directamente por el Estado. Esta gestión pública garantiza que el trabajo cumpla con su finalidad constitucional de reeducación, resocialización y reinserción, evitando que la tercerización laboral desvirtúe el tratamiento penitenciario. Al controlar el proceso productivo, el Estado asegura que el interno adquiera una educación adecuada, competencias laborales reales y hábitos de disciplina que faciliten su retorno a la sociedad, minimizando así los índices de reincidencia delictiva, con la garantía de su remuneración directa.

c. Declarar en Estado de Emergencia los establecimientos penitenciarios

La emisión de un Decreto Supremo sirve para atender situaciones graves que afecten el interés público, como es el caso de la inseguridad ciudadana con la agravante de una crisis penitenciaria que ponen en riesgo los derechos fundamentales de la población. En ese sentido, resulta pertinente proponer lo siguiente:

- Que se declare la emergencia del sistema penitenciario a nivel nacional

El Decreto Supremo debe estar suscrito por el Presidente de la República y refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, que inicie el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente 05436-2014- PHC/TC)⁹ y sentencia del 27 de junio de 2019 (Exp.N°04007-2015-PHC/TC), reconociendo la crisis de hacinamiento, el débil control institucional al interior de los establecimientos penitenciarios, que tiene relación directa con los índices de criminalidad, altos niveles de corrupción que involucraría a malos servidores y funcionarios en el ingreso de drogas, equipos móviles y otros elementos prohibidos; asimismo, la baja efectividad en la reeducación y resocialización que se refleja en el proceso de reinserción y la alta reincidencia.

Igualmente, dicho dispositivo debe establecer la elaboración y ejecución de una Estrategia Sectorial de Emergencia Penitenciaria que incorpore medidas de ampliación y mejora de infraestructura, optimización de procesos técnicos para la gestión de obras, fortalecimiento del personal penitenciario y reasignación de funciones que permitan avanzar con mayor celeridad en la recuperación del control institucional.

Desde un enfoque de defensa social, esta medida encuentra además una justificación adicional: la función del Estado no se agota en la reforma individual del infractor, sino que prioriza la protección efectiva de la población. Bajo esta perspectiva, quien ha vulnerado el orden jurídico pierde temporalmente determinados ámbitos de autodeterminación en favor de la seguridad de la mayoría.

⁹ Tribunal Constitucional. (2020). *Exp. N.° 05436-2014-PHC/TC*, 20 de julio de 2020. Véase en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/05436-2014-HC.pdf>

Finalmente, la declaratoria de emergencia penitenciaria no solo responde a un problema humanitario interno, sino también a una necesidad de seguridad pública, pues un establecimiento sin control adecuado puede convertirse en un centro de articulación de actividades ilícitas que afectan a nuestra población. Así, la intervención urgente del Estado se justifica tanto por razones de seguridad ciudadana y dignidad humana intramuros, así como por la obligación de garantizar la paz social.

Conclusiones

- La falta de infraestructura necesaria en los establecimientos penitenciarios de nuestro país ha generado una situación de hacinamiento que el Estado no ha podido solucionar por el excesivo costo que conlleva la construcción de nuevos penales. Este fracaso se vio reflejado en los últimos años, con el incumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional en su sentencia emitida en el año 2020, teniendo que ampliarse hasta el año 2030 el plazo otorgado al Instituto Nacional Penitenciario para reducir el hacinamiento de los centros penitenciarios.
- El hacinamiento constituye un problema estructural y un factor multiplicador de crisis que mantiene al sistema en un estado de cosas inconstitucional. Esta saturación vulnera derechos fundamentales, atenta contra la salud física y mental de los privados de libertad, coloca en una situación de riesgo la seguridad penitenciaria y el orden interno que viene afectando severamente la seguridad de nuestra población, y anula la eficacia del tratamiento penitenciario, convirtiendo el fin resocializador de la pena en una meta inalcanzable bajo las condiciones actuales.
- Las propuestas que se han presentado desde el sector Justicia no resolverán la crisis del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. Los modelos de nuevos establecimientos, que cuentan con Proyectos de Inversión Pública, no son viables por el alto costo económico que implican y por el reducido número de internos que proyectan albergar; no reflejando eficiencia en el gasto público.
- En ese sentido, la persistencia en el modelo de construcción tradicional ha demostrado ser una respuesta reactiva e insuficiente frente a una población penal que creció a un ritmo de 7.5% desde diciembre del 2024 a diciembre del 2025¹⁰, y que durante el periodo 2020 con relación al 2025 se incrementó en un 19.3%, representado en 16,620 personas privadas de libertad¹¹. Al mes de diciembre de 2025, el sistema alberga a 103,757 internos en un espacio diseñado para 41,764, generando un excedente de 61,993 personas¹². Continuar con proyectos de alta inversión y baja capacidad de albergue solo perpetúa el incumplimiento del mandato del Tribunal Constitucional para el 2030, pues la infraestructura no logra siquiera cubrir la demanda proyectada de nuevos ingresos.
- Ante ello, es necesario implementar un nuevo modelo de cárceles de producción para internos de mínima y mediana seguridad, con gran capacidad de albergue, que tome como referencia el trabajo realizado en las cárceles productivas, pero superando sus deficiencias como los abusos que existen por parte de terceros, donde el Estado asuma la inversión en infraestructura básica e insumos y los internos trabajen formalmente, recibiendo una retribución vinculada a la productividad, favoreciendo así su reeducación, resocialización y reinserción.

¹⁰ Informe Estadístico 2025, Instituto Nacional Penitenciario, p. 9. Disponible en:

https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2025/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_diciembre_2025.pdf

¹¹ Informe Estadístico 2020, diciembre -Instituto Nacional Penitenciario, p.6 Disponible en:

https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2020/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_diciembre_2020.pdf

¹² Informe Estadístico 2025, Instituto Nacional Penitenciario, p.8. Disponible en:

https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2025/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_diciembre_2025.pdf

- Asimismo, este nuevo modelo debe complementarse con una política criminal coherente que priorice el uso racional de la prisión, promoviendo medidas alternativas para delitos de menor lesividad y fortaleciendo los mecanismos de control judicial sobre la prisión preventiva, a fin de evitar que el crecimiento sostenido de la población penitenciaria continúe desbordando cualquier esfuerzo de ampliación de infraestructura. Solo mediante una estrategia integral — que combine reforma estructural, eficiencia en la inversión pública y racionalización del ingreso al sistema— será posible revertir progresivamente el hacinamiento y cumplir efectivamente el mandato constitucional de reeducación, resocialización y reinserción del penado en la sociedad.

Recomendaciones

A la Presidencia de la República y al Consejo de Ministros:

DECLARAR en emergencia los establecimientos penitenciarios a nivel nacional para gestionar con urgencia la implementación de complejos penitenciarios, con gran capacidad de albergue, con enfoque de cárceles de producción, que contribuyan al cierre de brechas de la infraestructura y una mejor clasificación de los internos, a fin de revertir el actual “Estado de Cosas Inconstitucional” y garantizar que el sistema penitenciario cumpla con su fin supremo de reeducación, resocialización y reinserción; salvaguardando los derechos fundamentales de la población y de los privados de libertad, reduciendo los índices de reincidencia delictiva en el país.

Al Tribunal Constitucional:

EXHORTAR el cumplimiento de la sentencia que declara el estado de cosas inconstitucional a los establecimientos penitenciarios, recaída en los Expediente 05436-2014- PHC/TC¹³ y sentencia del 27 de junio de 2019 Exp.N°04007-2015-PHC/TC.

¹³ Tribunal Constitucional. (2020). *Exp. N.° 05436-2014-PHC/TC*, 20 de julio de 2020. Véase en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/05436-2014-HC.pdf>

Anexo

Decreto Supremo que declara en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y establece la elaboración del Plan Estratégico Multisectorial de Emergencia Penitenciaria

DECRETO SUPREMO N° xxx-2026-JUS

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO

Que, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 y 139 inciso 22 de la Constitución Política del Perú; son deberes primordiales del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, así como asegurar el cumplimiento del principio del régimen penitenciario que es la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad;

Que, mediante Sentencia recaída en los Expediente 05436-2014- PHC/TC¹⁴ y sentencia del 27 de junio de 2019 Exp.N°04007-2015-PHC/TC, el Tribunal Constitucional declaró un “*estado de cosas inconstitucional*” respecto del permanente y crítico hacinamiento de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, así como de las severas deficiencias en infraestructura, instalaciones sanitarias, servicios de salud y seguridad, servicios básicos; exhortando en su Sentencia al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que elabore un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, debiendo además evaluar, modificar o replantear las medidas necesarias e indispensables que permitan superar de forma progresiva la situación advertida en el Sistema Penitenciario.

Que, el Informe Defensorial N.º 216: “Derechos humanos de los internos e internas de los 68 establecimientos penitenciarios del país en el marco del Programa Rompiendo Cadenas”, elaborado por la Defensoría del Pueblo, advirtió que el sistema penitenciario peruano enfrenta una situación crítica que afecta los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, identificando como principales hallazgos, el hacinamiento crítico que refleja la sobrepoblación penitenciaria en contraposición con la capacidad real de albergue de los establecimientos penitenciarios; asimismo la carencia de los servicios básicos adecuados, las limitaciones en el acceso a los servicios de salud penitenciaria, limitado acceso a programas educativos y laborales; y el poco personal de seguridad penitenciaria y profesionales del equipo técnico de tratamiento.

Que, en dicho Informe Defensorial se formularon recomendaciones dirigidas a la Presidencia de la República, al Poder Legislativo y al Poder Judicial, orientadas a maximizar los esfuerzos para reducir los niveles de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, garantizando condiciones dignas de internamiento y permitiendo que el régimen penitenciario cumpla efectivamente su finalidad constitucional de reeducación, rehabilitación y reinserción social;

Que, a través del Oficio N.º 1329-2025-DP, la Defensoría del Pueblo remitió a la Presidencia de la República, el Resumen Ejecutivo del Informe de la Supervisión a los Establecimientos Penitenciarios de

¹⁴ Tribunal Constitucional. (2020). *Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC*, 20 de julio de 2020. Véase en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/05436-2014-HC.pdf>

Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, en el contexto de la declaratoria de Emergencia, dispuesto por el Decreto Supremo N.º 124-2025-PCM, dicha supervisión estuvo orientada a verificar el cumplimiento de las disposiciones vinculadas al control penitenciario y a la prevención de telecomunicaciones ilícitas;

Que, de dicha supervisión la Defensoría del Pueblo, logró identificar como problema estructural el grave hacinamiento existente en los establecimientos supervisados, verificando que la población penitenciaria al mes de octubre del 2025, ascendía a 103, 337 personas privadas de libertad, de las cuales 97, 917 eran varones y 5, 420 mujeres, cifra que supera ampliamente la capacidad de albergue con la que cuenta el sistema penitenciario nacional; constatándose que un número significativo de internos duermen en el suelo, pasadizos y espacios comunes, reflejando condiciones incompatibles con estándares mínimos de dignidad humana;

Que, conforme a la información oficial publicada por el Instituto Nacional Penitenciario, al mes de diciembre de 2025, la población penitenciaria supera la capacidad de albergue instalada, generando niveles críticos de sobrepoblación y hacinamiento que agravan las condiciones de internamiento y vulneran derechos fundamentales. La situación antes advertida viene generando efectos altamente nocivos a la población a través del incremento de la inseguridad ciudadana debido a la criminalidad instaurada desde el interior de los establecimientos penitenciarios, especialmente en delitos como extorsión, sicariato, secuestro, trata de personas, entre otros;

Que, la Política Nacional Penitenciaria al 2030 establece como objetivos prioritarios: “Reducir significativamente el hacinamiento en el sistema penitenciario”; “Mejorar las condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad”; “Asegurar condiciones de seguridad y convivencia de la población penitenciaria” y, “Fortalecer habilidades para la reinserción de las personas privadas de su libertad que cumplen penas en los medios cerrado y libre” entre otros, estas metas requieren la adopción de medidas extraordinarias, articuladas y urgentes para lograr su cumplimiento;

Que, la situación penitenciaria descrita en los considerandos del presente Decreto Supremo, logran configurar una crisis estructural del sistema, que exige la adopción de medidas excepcionales orientadas a restablecer las condiciones de la dignidad humana de las personas privadas de libertad, fortalecer la seguridad penitenciaria, garantizar el acceso a los servicios básicos y promover una política criminal coherente con los principios regidos en la Constitución Política del Perú, con observancia obligatoria de los estándares internacionales en materia de derechos humanos;

Que, en ese sentido, resulta necesario declarar en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario, y disponer la elaboración de la Estrategia Sectorial de Emergencia Penitenciaria;

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley N.º 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y demás normas pertinentes;

DECRETA:

Artículo 1.- Objeto y finalidad

El presente Decreto Supremo tiene como objeto declarar en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario, y disponer la elaboración de la Estrategia Multisectorial de Emergencia Penitenciaria, a fin de lograr garantizar la implementación de la Política Nacional Penitenciaria al 2030, aprobada por Decreto Supremo N.º 011-2020-JUS, en favor de la reeducación, rehabilitación y reincorporación de las personas privadas de libertad, en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario (Expediente 05436-2014- PHC/TC) y sentencia del 27 de junio de 2019 (Exp.Nº04007-2015-PHC/TC).

Artículo 2.- Declaratoria de Emergencia del Sistema Nacional Penitenciario

Declárase en Emergencia el Sistema Nacional Penitenciario a nivel nacional por el plazo de veinticuatro (24) meses, debido al grave y persistente hacinamiento, la sobrepoblación penitenciaria y las deficiencias estructurales que afectan las condiciones mínimas de internamiento y el ejercicio de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, con directa afectación en materia de seguridad ciudadana.

Artículo 3.- Elaboración del Plan Estratégico Multisectorial de Emergencia Penitenciaria

Dispóngase que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y demás entidades competentes, elabore y apruebe, en un plazo no mayor de quince (15) días calendario, el Plan Estratégico Multisectorial de Emergencia Penitenciaria.

Dicho Plan Estratégico Multisectorial de Emergencia Penitenciaria deberá contener medidas inmediatas, de corto y mediano plazo, orientadas a:

- Disminuir progresivamente los niveles de hacinamiento y sobrepoblación penitenciaria existente a nivel nacional.
- Mejorar y optimizar la infraestructura penitenciaria y servicios básicos en los establecimientos penitenciarios.
- Garantizar el control y el orden al interior de los establecimientos penitenciarios.
- Garantizar el acceso oportuno y adecuado a los servicios de salud física y mental.
- Fortalecer el tratamiento penitenciario, promoviendo programas educativos, laborales y de reinserción social.
- Acrecentar y fortalecer el personal de seguridad y los equipos técnicos de tratamiento.
- Incrementar y mejorar los mecanismos de seguridad y vigilancia penitenciaria.

Artículo 4.- Enfoque de seguridad ciudadana y derechos humanos

Las medidas adoptadas en el marco de la presente declaratoria de emergencia deberán regirse considerando la seguridad ciudadana como prioridad en la política de Estado y el respeto irrestricto a los derechos humanos, bajo los principios de legalidad, proporcionalidad y los estándares nacionales e internacionales.

Artículo 5.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro del Interior, el Ministro de Salud y el Ministro de Educación.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ____ días del mes de _____ del año dos mil veintiséis.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROSz|

MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTRO DEL INTERIOR

MINISTRO DE SALUD

MINISTRO DE EDUCACIÓN