

DC1343

DL1343

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

El artículo 22 de la Constitución Política del Perú establece que *"El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona"*. Este enunciado de nuestra Carta Magna reconoce la doble faceta del trabajo como parte trascendental para el mantenimiento de nuestra sociedad y, además, es concordante con el segundo párrafo del artículo 23 de la misma norma fundamental, el cual señala que *"El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo"*.

Por otro lado, nuestra Constitución Política del Perú, a través del numeral 22 de su artículo 139, consagra como principio constitucional de la función jurisdiccional que *"(...) el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad"*.

En ese mismo orden de ideas, el Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 654, establece en el primer párrafo de su artículo 65 que: *"El trabajo es un derecho y un deber del interno, contribuye a su rehabilitación, se organiza y planifica atendiendo a su actitud y calificación laboral compatible con la seguridad del establecimiento penitenciario"*.



M. Larrea S.

En virtud a ello, el Estado tiene como obligación (a través del INPE, como ente rector del Sistema), fomentar, impulsar, incentivar y propiciar el trabajo de la población penitenciaria a nivel nacional, impulsando la implementación de talleres productivos y de servicio que coadyuven al proceso de resocialización de los internos, con la finalidad que logren su reinserción a la sociedad luego del cumplimiento de sus condenas.

No obstante, pese a todos los esfuerzos realizados por el INPE, a lo largo de varios años, para impulsar las actividades laboral-productivas en los establecimientos penitenciarios, ha encontrado múltiples dificultades como limitaciones presupuestales, falta de recursos humanos, hacinamiento, escasa capacidad de talleres productivos, limitada participación de las entidades del Estado, entre otros; que le han impedido atender las necesidades laborales dentro de los penales así como establecer un acompañamiento a las personas que han cumplido con su pena.

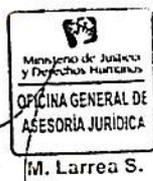
Para revertir dicha situación, es de urgente necesidad emitir el marco legal que permita al INPE implementar mecanismos integrales que involucren a las entidades de los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil; para coadyuvar a la promoción ordenada, segura y sostenible del trabajo de los internos en los talleres productivos dentro de los establecimientos penitenciarios, contribuyendo con ello a su reinserción a la sociedad e integración laboral una vez cumplida su pena, evitando las posibilidades de su reincidencia delictiva.

En el marco de la delegación de facultades legislativas otorgadas al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 30506, se ha incorporado en el literal b) del numeral 2 del artículo 2 de la citada Ley, la competencia para reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración,

tratamiento y seguridad penitenciaria. En tal sentido, como parte del ejercicio de dichas facultades legislativas, resulta pertinente incorporar al marco normativo vigente una regulación sobre Talleres Productivos en los establecimientos penitenciarios para mejorar la funcionalidad y operatividad del trabajo penitenciario y reinserción social del penado.

2. LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO EN EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO

El trabajo para los internos ha sido un tema de suma importancia en el tratamiento penitenciario, la experiencia ha demostrado que el trabajo es una de las actividades centrales y prioritarias, motivo por el cual la Subdirección de Trabajo y Comercialización de la Dirección General de Tratamiento Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario pone en práctica el desarrollo de políticas innovadoras, siendo una de ellas conjugar el desempeño de acciones concretas y reales con la empresa privada, con la finalidad de que los gremios empresariales trasmitan a la población penitenciaria sus paradigmas de trabajo tecnificado y sofisticado; es decir, que el ciclo productivo que realizan en sus plantas y/o empresas sea aplicada en los talleres técnico productivos y/o de servicios existentes en los establecimientos penitenciarios, así como se inculque la cultura de buenas prácticas laborales, capacitación, formalización, producción, comercialización y marketing; teniendo como resultado una adecuada formación en destrezas laborales.



Cuadro N° 1
POBLACIÓN PENITENCIARIA QUE REALIZA ACTIVIDADES EN TALLERES DENTRO DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A NIVEL NACIONAL

N°	Oficina Regional	N° Talleres	N° Internos
1	Lima	104	2,541
2	Norte Chiclayo	38	1,010
3	Nor Oriente San Martín	10	607
4	Sur Arequipa	16	550
5	Oriente Pucallpa	12	316
6	Sur Oriente Cusco	32	1,675
7	Altiplano Cusco	10	461
8	Central Huancayo	24	650
Total		246	7,810

Fuente: INPE a agosto de 2016.

Desde una perspectiva socio-económica, el trabajo penitenciario permite calificar adecuadamente al interno a efectos de su reinserción a la comunidad social como elemento útil y productivo. La necesidad de reincorporar en un futuro al delincuente a la sociedad, en condiciones tales que les permita no volver a delinquir y que éste se desempeñe como elemento positivo y útil a la misma.

Teniendo en consideración que la delincuencia es producto de la sociedad, una de las funciones de la autoridad es adoptar las medidas pertinentes para permitir que la persona que salga en libertad se reincorpore a la misma, evitando así que vuelva a delinquir en perjuicio de la sociedad, generando de esta manera un estímulo positivo que contribuya a su reinserción laboral y social.

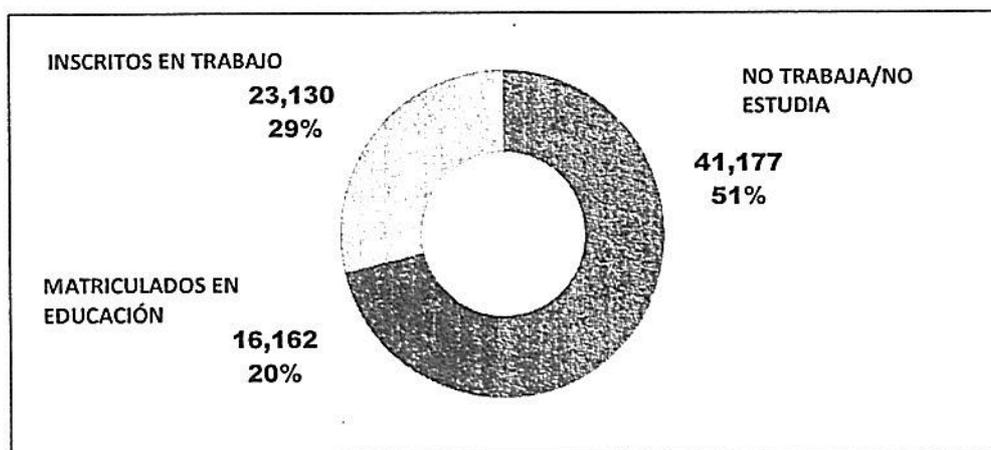
En tal sentido, queda claro que el trabajo es una forma eficaz de contribuir a la rehabilitación de los condenados y a la vez, dotar al liberado de una capacitación laboral adecuada con la posibilidad de generar un propio ambiente laboral va a reducir las probabilidades de que el condenado reincida en la delincuencia.

3. PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL TRABAJO PENITENCIARIO EN EL PERÚ.

El trabajo penitenciario a lo largo de los años no ha podido desarrollarse de manera adecuada, por diferentes razones, entre las cuales, podemos señalar la deficiente infraestructura de talleres productivos en los establecimientos penitenciarios, el insuficiente presupuesto para cubrir las actividades laborales a nivel nacional, el déficit de personal penitenciario en el área de trabajo, la escasa comercialización de los productos elaborados por los internos, la ausencia de participación del sector privado y público en el trabajo penitenciario.

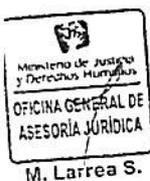
Actualmente la población penal es de 80,469 internos, de los cuales 23,130 se encuentran inscritos en el área de trabajo, lo que representa el 29% de la población penitenciaria; y asimismo 16,162 internos se encuentran matriculados en el área de educación, representan el 20%, es decir, del universo de internos, sólo el 49% se encuentra desarrollando alguna actividad de tratamiento en educación o trabajo, lo que nos lleva a una cruda realidad de 41,177 internos que no trabajan ni estudian, cifra que representa el 51% de toda la población penitenciaria, conforme podemos apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1
POBLACIÓN PENITENCIARIA QUE TRABAJA Y ESTUDIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS
PENITENCIARIOS (AGOSTO 2016)



Fuente: INPE

El Trabajo Penitenciario es una actividad que desarrollan los internos en los talleres de los establecimientos penitenciarios del país, estas actividades se brindan a través de espacios implementados con maquinarias, equipos y mobiliarios acondicionados



donde se realizan trabajos en actividades productivas como carpintería, zapatería, confecciones, cerámica, panadería, tejido a máquina, telares, entre otros; o también, mediante actividades de servicio como, cosmetología, lavandería, mecánica automotriz y actividades múltiples como: bordados, cestería, manualidades, trabajos en cacho, tejido en yute, entre otros.

La producción en los establecimientos penitenciarios está a cargo de los mismos internos, quienes a través de sus familiares se proveen los materiales necesarios para su producción, mientras que la administración penitenciaria se encarga de proporcionar la maquinaria, equipos y mobiliarios.

No obstante, pese a este esfuerzo, una de las mayores deficiencias que se tiene está relacionada con la comercialización de los productos elaborados, ya que en su mayoría dicha actividad se efectúa a través de sus propios familiares, mediante las acciones realizadas por el INPE en exposiciones venta, ferias y bazares, lo cual representa un bajo nivel de colocación de las mercancías y una brecha en la cobertura de las expectativas esperadas, pese a los esfuerzos realizados.

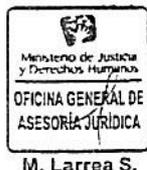
4. MEDIDAS A IMPLEMENTAR

- A través del proyecto de Decreto Legislativo se incorpora una nueva regulación normativa que permita un mayor impulso en el desarrollo de las actividades productivas en los establecimientos penitenciarios y de medio libre mediante la participación del sector privado en la implementación de talleres productivos, proveyéndole así a los internos de capacidades y herramientas que contribuyan con su rehabilitación y posterior reinserción sociolaboral.
- En atención a ello, el proyecto en sus artículos 1 a 4 apunta a la promoción e implementación de talleres productivos en los establecimientos penitenciarios y de medio libre, asegurando expresamente la articulación de las acciones que el Instituto Nacional Penitenciario diseñe e implemente, con las entidades del Poder Ejecutivo (intersectorial), los gobiernos locales (intergubernamental), los Poderes del Estado y los organismos constitucionalmente autónomos y sector privado para lograr este cometido.
- Del mismo modo, la norma señala que son seis las finalidades que se espera alcanzar, como son: a) La capacitación en diversas actividades laborales al interno, b) disminuir la incidencia criminógena en los establecimientos penitenciario, c) reorientar las competencias laborales del interno a fin que tenga mayores posibilidades en el mercado laboral cuando egrese, d) dotarlos de destrezas y habilidades para realizar actividades productivas aumentando la formación, creación o conservación de hábitos laborales, e) regular las actividades productivas dentro de los establecimientos penitenciarios y medio libre para incentivar la participación del sector privado en la resocialización del interno; y f) impulsar al interno a que genere con su trabajo sus recursos económicos para cumplir con el pago de la reparación civil y solventar sus necesidades al interior del penal.
- En su artículo 4 se identifican las diversas entidades del Estado que poseen la calidad de intervienen, dentro del marco de sus competencias, en el fomento de actividades productivas del interno intra o extramuros, entre ellas, siete entidades



del Poder Ejecutivo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y los gobiernos locales y regionales.

- En su artículo 5, dicha norma contiene un catálogo de definiciones de los conceptos tratamiento penitenciario, trabajo penitenciario y actividades productivas, a fin de generar mejor entendimiento en la interpretación y aplicación de la norma.
- A través de los artículos 6 al 9 el proyecto de Decreto Legislativo establece que todo interno que no tenga educación básica deberá de manera obligatoria culminar la misma a través de la modalidad Educación Básica Alternativa, bajo las normas vigentes que emite el Ministerio de Educación; mientras que por otro lado, el INPE fomentará la educación a distancia de los internos a través de convenios con institutos de educación superior y universidades; así como implementará mecanismos de capacitación para el desarrollo de actividades productivas tomando en cuenta la demanda de bienes y servicios del mercado.
- Se establece que todas las entidades públicas que desarrollan cursos de formación y capacitación técnica productiva progresivamente deberán adecuar su oferta formativa a personas privadas de libertad, medio libre y liberados, lo cual es bueno ya que esa capacitación permitirá reforzar los hábitos laborales adquiridos durante su estancia dentro del penal.
- En su artículo 10, el presente Decreto Legislativo establece las condiciones en que se desarrollarán las actividades productivas, resaltando entre ellas que el trabajo que desarrolla la población penitenciaria no debe tener carácter afflictivo, denigrante o ser impuesto como medida disciplinaria, debe ser desarrollado en condiciones de igualdad y sin discriminación; asimismo, debe ser formativo e incentivar hábitos laborales para su reinserción sociolaboral; debe estar organizado y programado de acuerdo a la ubicación geográfica del establecimiento penitenciario o de medio libre, la demanda del mercado laboral y la posibilidad de la administración penitenciaria; y debe ser retribuido.
- Asimismo, el artículo 11 establece que en la clasificación de los internos para ser destinado a una determinada actividad productiva, se deben tener en cuenta tres criterios como son: a) la formación, b) la ocupación y c) la experiencia del interno; mientras que en su artículo 12 se prevé que las autoridades, entidades públicas y privadas, así como las personas naturales y jurídicas deben brindar facilidades para el cumplimiento de la norma, en el marco de sus competencias, encargando, en especial, la realización de diversas acciones a el RENIEC, el Jurado Nacional de Elecciones, la SUNAT y la SBS.
- En su artículo 14 la norma prevé la forma como se distribuirá el ingreso del interno. A saber: 70% para gastos personales obligaciones familiares y otros; el 20% para el pago de la reparación civil; y el 10% para solventar la continuidad de las actividades productivas; otro es la obligación del ahorro previsional del interno para su vejez; no obstante, el reglamento establecerá las medidas para la aplicación de la distribución de los ingresos cuando el interno haya cumplido el pago de su reparación civil, tenga condena de cadena perpetua, así como establece las medidas para la aplicación de la distribución de los ingresos de los internos.



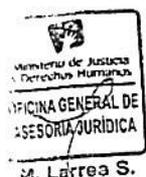
- Por otro lado, se dispone que el INPE establecerá coordinación con entidades certificadoras de calidad con el fin de obtener la certificación de las líneas de trabajo de los talleres productivos; y que establece que existen dos modalidades: a) Actividades productivas individuales y grupales y b) Actividades en talleres productivos
- El artículo 17 prevé que el INPE dentro de los establecimientos penitenciarios establecerá espacios físicos apropiados para el desarrollo de actividades productivas individuales y grupales, las que se encuentran reguladas por el Código de Ejecución Penal; el artículo 18 señala que el INPE establece los mecanismos para la provisión de los insumos o materia prima necesarios para dichos talleres productivos; en su artículo 19 precisa la norma que el INPE implementa los mecanismos electrónicos para la supervisión, seguimiento y control de tales actividades productivas; mediante su artículo 20 prohíbe que las actividades productivas desarrolladas en las celdas o pasadizos de los pabellones sean consideradas para el cómputo laboral de beneficio penitenciario de redención de pena por el trabajo ni otro beneficio, bajo responsabilidad; y finalmente, mediante su artículo 21 determina que el INPE promoverá e impulsará la comercialización y difusión de los productos elaborados por la población penitenciaria.
- Mediante el artículo 22 se resalta que los talleres productivos son espacios ubicados dentro de los establecimientos penitenciarios o de medio libre para desarrollar actividades productivas o de servicios que contribuyan con la reinserción laboral de la población penitenciaria; que los mismos son administrados por el sector privado y cuando no exista intervención de éste en la implementación de los talleres, el INPE impulsa el trabajo penitenciario como parte del tratamiento y con la finalidad de contribuir con la rehabilitación y reinserción del penado a la sociedad.
- Por su parte, el artículo 24 prevé que el INPE deberá implementar un mecanismo de ingreso y salida de personas y bienes relacionados al desarrollo de actividades productivas, garantizando la seguridad; y finalmente el artículo 25 señala que las actividades de los talleres productivos se pueden dar mediante alguna de las siguientes modalidades de contratación con la población penitenciaria:
 - a. **Actividad de capacitación para el trabajo.**- que consiste en que las empresas que administran talleres productivos pueden celebrar contratos de capacitación con la población penitenciaria que no cuenta con destrezas laborales a fin de complementar su proceso de capacitación y su reincorporación a las actividades productivas, precisándose que esta modalidad es temporal.
 - b. **Tipos contractuales regulados en el código civil y demás leyes especiales.**- que se permite que los internos pueden celebrar cualquiera de los contratos que permiten dichas normas
- El artículo 30 establece que las instituciones públicas que requieran la provisión de bienes y servicios deben tomar en cuenta, preferentemente, los productos que ofrecen los talleres productivos del INPE el cual publicará en un catálogo; el artículo 31 encarga al INPE la realización de convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas y privadas para brindar capacitación técnica especializada a los internos que desarrollen actividades productivas; y el artículo 32 encomienda al INPE la realización de alianzas estratégicas para promocionar la comercialización de los bienes y servicios que se producen en los



talleres productivos así como alianzas para diseñar estrategias de promoción y posicionamiento de los productos elaborados por los internos, o con las empresas de transportes, turismo y hoteles para la difusión de los productos producidos así como la vista a los puntos de venta, y finalmente que las entidades del Estado y aquellas instituciones organizadoras de los eventos declarados de interés nacional puedan participar al INPE de las ferias que organicen a fin de promover e impulsar los productos elaborados en los establecimientos penitenciarios y de medio libre.

- El artículo 36 del presente Decreto Legislativo prescribe que el INPE implementará un taller integral de inducción para los internos próximos a obtener su libertad, con la finalidad de brindarles asesoría así como preparación para su proceso de integración familiar, laboral y su proyecto de desarrollo económico; además se establece que los gobiernos Regionales y Locales deben coadyuvar a la reinserción laboral de los internos de su jurisdicción, esto como una forma de hacerlos partícipes activos de tal proceso. Por su parte, el artículo 37 dispone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el INPE, publiquen en sus portales institucionales los requerimientos de personal para personas que han cumplido su pena, bajo las condiciones que se establezcan en el reglamento.
- Finalmente, el artículo 38 de la norma señala que el Ministerio de la Producción pondrá a disposición la información sobre mecanismos de formalización de empresas, financiamiento, cofinanciamiento, aspecto legal, comercial, capacitación técnica, entre otros.
- Con relación a las disposiciones complementarias finales, en ellas se establecen diversas acciones supeditadas al cumplimiento de plazos, como se detalla en el cuadro siguiente; mientras que la Cuarta Disposición Complementaria Final estatuye que todas las entidades del Estado en beneficiarias de las personas que se encuentran con penas limitativas de derechos, lo cual permitirá mayor receptividad de las mismas a los sentenciados con dichos penas.

Nº	Acción	Plazo	Responsable	Disposición
1	Emisión del Reglamento	120 días	Sectores competentes	Primera Disposición Complementaria Final
2	Identificación de internos y nivel educativo para incorporar a programas de educación básica	90 días	MINEDU – INPE	Tercera Disposición Complementaria Final
3	Marco normativo e implementación de sistemas electrónicos para clasificación de internos	60 días	INPE	Quinta Disposición Complementaria Final
4	Coordinación con el JNE para dispensa de población penitenciaria omisa al sufragio	30 días	INPE	Sexta Disposición Complementaria Final
5	Establecimiento de normas para la atención de solicitudes de población penitenciaria para actividades productivas	60 días	RENIEC - SUNAT	Sétima Disposición Complementaria Final
6	Presentación al Congreso de nuevo marco legal de fomento	120 días	PODER EJECUTIVO	Segunda Disposición Complementaria



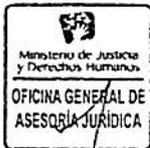
	del empleo para personas que han cumplido su pena			Transitoria
--	---------------------------------------------------	--	--	-------------

Finalmente, la Primera y Tercera Disposición Complementaria Transitoria, respectivamente, establecen aplicación progresiva de la prohibición de realización de actividades dentro de las celdas, así como de la implementación de la educación básica en todos los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

5. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Decreto Legislativo contiene disposiciones que promueven y desarrollan las actividades productivas y de medio libre, cubriendo un vacío que existe en la legislación peruana. Con la finalidad de promover la participación de personas naturales, jurídicas e instituciones públicas y privadas, para el desarrollo de actividades a través de los talleres productivos en los establecimientos penitenciarios y de medio libre.

En ese sentido, el proyecto implica la incorporación de una nueva regulación independiente y no conlleva la modificación o derogación de alguna otra norma.



M. Larrea S.

6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Decreto Legislativo no demandará recursos adicionales al tesoro público, ya que la misma se financiará con presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario.

Conforme a lo establecido en la Ley N° 30518 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, el presupuesto asignado al INPE, es de 798 613 389 soles.

Tomando en consideración la autosostenibilidad de las actividades productivas, se proyecta un ingreso de recursos bajo la fuente de financiamiento de recursos directamente recaudados, toda vez que en el Código de Ejecución Penal prevé la recaudación del 10% del trabajo penitenciario que realizan los internos, a favor del INPE y para ser reinvertidos en el mantenimiento y sostenibilidad de tales actividades.

La implementación de los talleres productivos estará a cargo de las personas naturales y jurídicas de derecho privado que los administra, por lo que no demandará recursos adicionales del tesoro público.

Los beneficios que se obtendrán con dicha norma son:

- Fortalecer las actividades productivas para coadyuvar a la resocialización del condenado, mediante su capacitación en las diversas actividades laborales.
- Generar espacios laborales para una efectiva rehabilitación de la población penitenciaria en los establecimientos penitenciarios y de medio libre
- Dotar de destrezas, habilidades y competencias laborales a los internos, a fin que puedan acceder con mayores posibilidades al mercado laboral una vez que recuperen su libertad.
- Regular las actividades productivas para incentivar la participación del sector privado en la resocialización de los internos.



- e. Impulsar la generación de recursos económicos a los internos para coadyuvar al sostenimiento de su economía familiar, cumplir con el pago de la reparación civil, formación de un capital de trabajo para su egreso y solventar sus necesidades al interior del penal.
- f. Contribuir con el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

