

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

El Sistema Penitenciario Nacional viene atravesando una aguda crisis en las últimas décadas, debido principalmente a la sobrepoblación de internos en los establecimientos penitenciarios, los mismos que han sido rebasados en su capacidad de albergue, así como por la falta de los medios necesarios, como recursos humanos, logísticos, presupuesto y servicios penitenciarios para el tratamiento, salud y seguridad penitenciaria, lo cual dificulta el proceso de resocialización del interno.

Si bien la sobrepoblación y los demás problemas descritos en el párrafo precedente obstaculizan la buena marcha institucional del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), también es cierto que la administración penitenciaria carece de un marco normativo adecuado. Pese a que el INPE fue creado por el Decreto Legislativo N° 330 (Código de Ejecución Penal de 1985) que fue reemplazado por el Decreto Legislativo N° 654 (Código de Ejecución Penal de 1991), este último cuerpo legal únicamente contiene ocho artículos (133 al 140) que describen someramente los objetivos, funciones y conformación del Consejo Nacional Penitenciario, además de otros aspectos organizacionales.

Adicionalmente, la entrada en vigencia de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) el 21 de diciembre de 2007, estableció una nueva estructura administrativa para las entidades públicas del Poder Ejecutivo, entre las cuales se encuentra el INPE. Por tal motivo, a nivel interno, todavía subsiste la vieja estructura de un organismo público descentralizado, modelo que es incompatible con la política pública de modernización del Estado.

### II. IMPORTANCIA DE DOTAR AL INPE DE UNA NORMA CON RANGO DE LEY QUE DETERMINE SU ORGANIZACIÓN BÁSICA Y FUNCIONES



La Constitución en el numeral 22 del artículo 139 dispone que "(...) el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad". Es decir, la pena no tiene un fin exclusivamente retributivo, sino que en su ejecución debe tomarse en cuenta el principio de dignidad humana. Salvo la cadena perpetua, se entiende que toda pena privativa de libertad conlleva un término, momento en el que el condenado recobra su libertad y retorna a la sociedad. Por tanto, el sistema punitivo no debe basarse en la imposición del castigo al infractor: es necesario crear un método que le impida regresar a la senda del crimen.

El INPE está a cargo de cumplir con la tarea descrita en el párrafo anterior, también denominada resocialización. Sin embargo, a lo largo de varias décadas la temática penitenciaria ni ha sido correctamente comprendida por los gobiernos de turno ni visibilizada como un problema central de la sociedad peruana. Generalmente, las cárceles se engloban dentro de la seguridad ciudadana y para un gran sector de la población, la solución pasa por crear más represión a través del endurecimiento de la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal. La delincuencia, en el consenso casi unánime, se da cuando el delito es cometido, es decir, cuando ya existe el problema (el delincuente); y la sociedad solo persigue sancionarlo. Sin embargo, esa misma sociedad no realiza las acciones preventivas y sociales que permitan evitar que la persona se inicie en el delito y, eventualmente, forme parte de la población penitenciaria reclusa.

Para acometer la tarea de la resocialización, el INPE no solo requiere de recursos humanos y presupuestales suficientes: también necesita de una organización que le permita alcanzar sus objetivos, determinados por sus funciones. Por tal razón, es imprescindible que el INPE posea una norma con rango de ley que regule su organización y funciones porque:

- a) Las personas privadas de libertad, mientras dura su encierro, dependen completamente del Estado para su subsistencia, lo que implica la intervención del INPE

- y de otros sectores públicos relacionados (salud, educación, trabajo, etc.) para la provisión de prestaciones, además de un alto grado de coordinación.
- b) La aprobación de la Política Nacional Penitenciaria (Decreto Supremo N° 005-2016-JUS) involucra al Sector Público y Sector Privado, lo que hace patente a las cárceles como un asunto de interés y relevancia pública.

### III. LA NECESIDAD DE ARTICULAR AL ESTADO EN TORNO A LA POLÍTICA NACIONAL PENITENCIARIA

#### III.1. Importancia de articular con las entidades del Estado

Dentro de las opiniones generalizadas acerca de los establecimientos penitenciarios, existe una que atribuye la exclusiva responsabilidad del INPE sobre los problemas y soluciones de la población penitenciaria (esto es, personas privadas de libertad, liberados y condenados a penas limitativas de derechos). Esta aseveración, que a primera vista puede resultar obvia, no toma en cuenta la intervención del Estado bajo un enfoque basado en los derechos humanos.

El hecho de estar sometido a una pena o a una medida restrictiva de la libertad no priva a la persona del goce de todos los derechos fundamentales (por ejemplo, tiene derecho a la vida, integridad personal, a la educación, al trabajo, etc.). En el caso de las personas privadas de libertad, el Estado se convierte en garante de aquellos derechos y de los que no sean incompatibles con las condiciones de reclusión. Es posible que hayan limitaciones, pero nunca al grado de neutralizarlos por completo o vaciarlos de contenido efectivo.

De este modo, el disfrute de los derechos fundamentales genera, en varios casos, una obligación prestacional a cargo del Estado que debe adecuar su estructura para proveer los servicios que sean necesarios (escuelas, hospitales, carreteras, acceso a la justicia, entre otros). Por ejemplo, la salud es un bien de alcance universal que puede ser brindado tanto por el sector privado como el sector público; en este último caso, el Estado puede ofrecerlo incluso de manera gratuita a ciertos grupos sociales que no estén en capacidad de costear la salud privada. El Seguro Integral de Salud (SIS) es un ejemplo de cómo la organización estatal interviene en un asunto de interés público, creando una política pública.



M. Larrea S.

La política pública trasciende a los gobiernos y se entiende que su finalidad apunta a resolver un problema que atañe a toda la sociedad. Como se reseñó en el párrafo precedente, que millones de personas no tuvieran acceso a la salud pública antes de la creación del SIS era una seria amenaza para todo el país; igual sucede con la lucha anticorrupción, la política educativa, la construcción de viviendas sociales y otras semejantes. Cuando se habla de política pública, se trata de una continuidad en el tiempo y de la cooperación de varios entes de la administración pública.

Dado que actualmente se encuentran 81 837 personas privadas de libertad<sup>1</sup>, resulta necesario articular las diversas competencias de los órganos del Estado a fin de asegurar el cumplimiento de políticas públicas (educación, salud, trabajo) que permitan tutelar adecuadamente sus derechos fundamentales y, de este manera, coadyuvar a que el INPE se enfoque en su tarea constitucional de la resocialización del condenado.

#### III.2. Articulación de los integrantes del sistema de justicia penal y de los niveles de gobierno

El sistema de justicia penal en el Perú está conformado por los siguientes organismos:

- a) Poder Judicial, que dicta sentencias en materia penal y dispone el internamiento de procesados en los establecimientos penitenciarios.
- b) Ministerio Público, que se encarga de incoar la acción penal y las actividades derivadas.

<sup>1</sup> Al 12 de diciembre de 2016

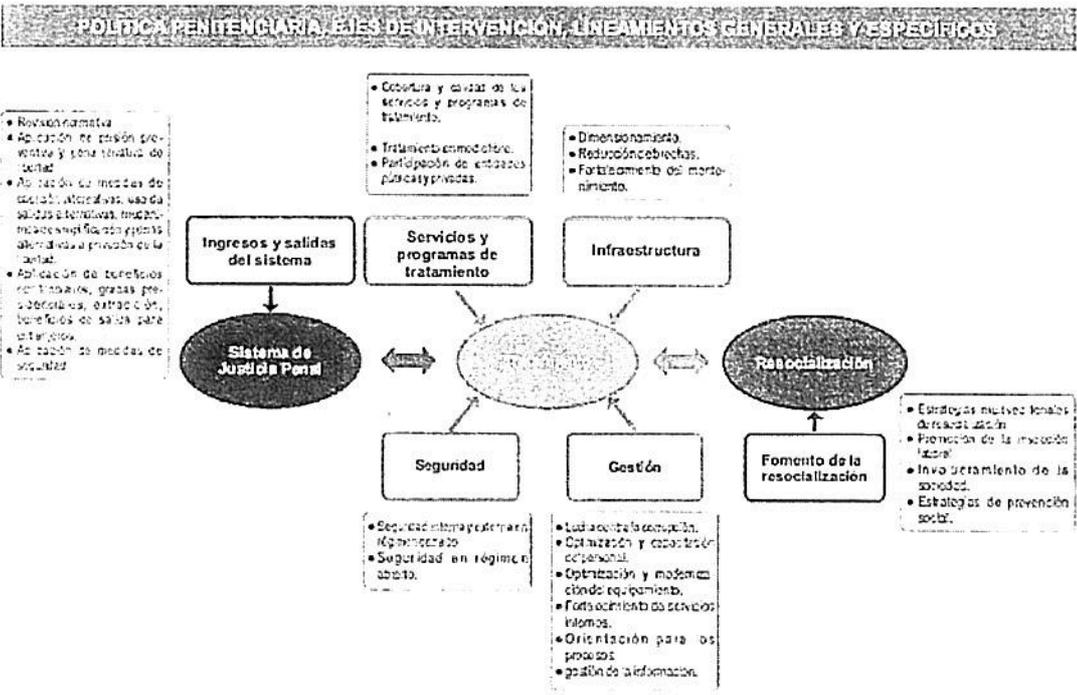
Desde la creación del Instituto Nacional Penitenciario mediante el Código de Ejecución Penal, Decreto Legislativo N° 330 del año 1985, no contó con una Ley que desarrolle sus competencias, organización y funciones. Con posterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N° 034-2008-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 048-2010-PCM, se calificó al INPE como Organismo Público Ejecutor, cuya adecuación no ha sido posible efectuar por carecer de una Ley propia de creación y su ROF data del año 2007. Recién en el 2015 mediante Decreto Legislativo N° 1229, se le otorgó la categoría de Organismo Público Ejecutor. Sin embargo, hasta la fecha, el INPE carece de una ley que regule su organización y funciones.

A partir del año 2016, con Decreto Supremo N° 005-2016-JUS se aprobó la Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La misma que constituye el principal marco orientador de la Política Penitenciaria del Estado Peruano y establece lineamientos generales y específicos para su desarrollo.

En el diseño de esta política participó activamente el INPE, toda vez que es la única entidad del Estado competente y especializada en materia penitenciaria, siendo además la encargada de su ejecución y articulación con las demás políticas de Estado (salud, educación, trabajo, seguridad ciudadana, entre otros) la misma que tiene una programación de largo plazo, debido a la aguda crisis que viene atravesando el Sistema Nacional Penitenciario en las últimas décadas; por lo que la implementación de dicha política requiere de la intervención de múltiples sectores de todos los niveles de gobierno (Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales), Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, así como el sector privado y la sociedad civil.



Cabe indicar la Política Nacional Penitenciaria, prioriza los siguientes ejes de intervención: a) tratamiento penitenciario para la rehabilitación de la población penitenciaria; b) resocialización para facilitar la relación y vinculación de la población penitenciaria con la sociedad y c) la racionalización del ingreso y salida de ciudadanos al sistema penitenciario, para lo cual el INPE viene implementando intervenciones focalizadas para el cumplimiento de las metas propuestas en dicho documento.



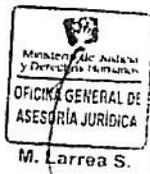
Fuente: MINJUS / Dirección de Política Criminal y Penitenciaria

- c) Policía Nacional del Perú, que tiene la función de reprimir los actos delictivos.
- d) INPE, que ejecuta las penas y los mandatos de privación de libertad emitidos por el Poder Judicial.

El INPE constituye el último eslabón de la cadena y no tiene la posibilidad de enmendar los errores originados en etapas previas, pues los mandatos judiciales son de obligatorio cumplimiento por la autoridad penitenciaria. Es decir, desde que se produce el fallo en la detención policial, hasta que es ratificado por el fiscal y el juez, el INPE no tiene facultades para resistir la decisión judicial. Tampoco puede rechazar internamientos por sobrepoblación, deterioro de condiciones sanitarias, deficiencias en seguridad penitenciaria, entre otros fundamentos, incluso si son evidentes.

Los entes anteriormente expuestos, como organismos autónomos, ejercen sus funciones dentro de sus competencias normativas pero no sopesan cabalmente el impacto que proyectan sus decisiones sobre las personas privadas de libertad, los establecimientos penitenciarios y el INPE. Si se quiere que el combate contra la delincuencia tenga éxito, resulta imprescindible articular a todos los integrantes del sistema de justicia, a fin de construir un verdadero Sistema Penitenciario Nacional que se convierta en un órgano de consenso sobre la problemática penitenciaria.

Asimismo, la incorporación de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) representa una oportunidad para que, además del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y las municipalidades asuman la responsabilidad de canalizar ayuda a través de sus programas sociales a las personas que recobran su libertad. Lo que se trata de enfatizar es que el tratamiento penitenciario diluye sus beneficios cuando no hay mecanismos que refuercen la resocialización, por medio de acceso a oportunidades laborales, integración a la comunidad, prestaciones básicas, etc.



### **III.3. Articulación de los sectores públicos en la provisión de prestaciones básicas a favor de las personas privadas de libertad**

Debido a que todavía persiste la concepción de que los establecimientos penitenciarios son un problema exclusivo del INPE, la atención de las personas privadas de libertad reviste grandes obstáculos porque la mayoría de los programas públicos no las incorporan como grupo objetivo, salvo el SIS y algún otro. Los seres humanos, por más que estén reclusos, tienen la potestad de exigir al Estado que se les satisfaga sus necesidades básicas, cuando están relacionadas directamente al ejercicio de derechos fundamentales.

Teniendo como sustento la resocialización, el INPE brinda a la población penitenciaria programas educativos y laborales; atenciones de salud; alimentación; asistencia legal y social; entre otros servicios. No obstante ello, los Sectores del Poder Ejecutivo tienen un involucramiento mínimo en la provisión de prestaciones básicas; se limita a la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional y a la dotación de personal para los penales. No existe un enfoque sectorial específico que aborde las dificultades de la población penitenciaria y, por ende, no existe un plan de acción con las medidas a tomar.

Con la articulación de los diversos Sectores (Salud, Educación, Trabajo y Promoción del Empleo, Producción, Mujer y Poblaciones Vulnerables, etc.) se podrá focalizar y visibilizar los principales problemas e identificar los servicios y programas de cada sector que sean idóneos para solucionarlos. Vale decir, la población penitenciaria no es homogénea: hay jóvenes, adultos y adultos mayores; hombres, mujeres y grupo LGTBI; sin educación, con educación primaria, secundaria y superior; creyentes y no creyentes; en buen estado de salud y enfermos; y demás divisiones. Es importante, por ello, que cada grupo obtenga un tipo de atención de acuerdo a sus características.

### **III.4. Fortalecimiento del Instituto Nacional Penitenciario**

#### **Fortalecimiento del Consejo Directivo**

Precisamente en los servicios y programas de tratamiento es donde se ubican sectores del gobierno central y encuentra fundamento la necesidad de contar con un Consejo Directivo, por el nivel de articulación que debe existir entre el INPE y cuatro sectores del gobierno central claves:

a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: pese a que el INPE está adscrito, requiere de un intercambio fluido que permita poner en conocimiento las carencias del sistema penitenciario y, de otro lado, emprender políticas públicas comunes acompañadas de mecanismos de monitoreo y control. Este último aspecto se ha plasmado parcialmente con la creación de la Política Nacional Penitenciaria, pero hasta la fecha no existen pasos concretos para su ejecución efectiva.

b) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: uno de los grandes obstáculos para el fin resocializador de la pena es que el tratamiento penitenciario concluye una vez que el interno recobra su libertad, quien ante las escasas posibilidades de conseguir un trabajo (por la estigmatización social contra las personas que han estado reclusas) no tiene otra opción que continuar involucrado en actividades delictivas. Es decir, ninguna entidad del Estado asume la responsabilidad de ejecutar programas que eviten la reincidencia delictiva.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como resulta obvio, no va a brindar empleo a los condenados que recuperan su libertad, pero sí puede actuar a través de sus programas públicos (Perú Responsable, Trabaja Perú, Impulsa Perú y Jóvenes Productivos) con el objeto de canalizar la fuerza laboral que egresa de los establecimientos penitenciarios hacia trabajos remunerados o emprendimientos individuales.



M. Larrea S.

c) Ministerio de Educación: otro de los problemas álgidos en la población penitenciaria es su bajo nivel educativo (22% posee solamente educación primaria y 67% educación secundaria); teniendo en cuenta que según el INEI el promedio de años cursados por la población peruana son alrededor de 10, las personas privadas de libertad reflejan nítidamente las desventajas en oportunidades educativas que se trasladan y empeoran cuando tratan de reinsertarse al mercado laboral. Como es de común conocimiento, el nivel educativo alcanzado influye proporcionalmente en las probabilidades de conseguir un empleo y la remuneración fijada.

Si bien el Ministerio de Educación colabora actualmente con la dotación de profesores, resulta insuficiente para la magnitud de los establecimientos penitenciarios (67 a lo largo del país). Por esta razón, para el INPE es un asunto crucial que la población penitenciaria complete su educación básica, que además es un derecho constitucional.

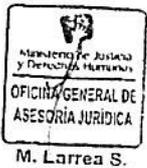
d) Ministerio de Salud: las condiciones de los establecimientos penitenciarios, debido a la sobrepoblación, origina severos problemas sanitarios que no solamente repercuten en la salud de los internos, sino que se proyecta a los servidores penitenciarios y visitantes. La incorporación de la población penitenciaria reclusa al Seguro Integral de Salud (SIS) ha permitido atender adecuadamente los requerimientos en la materia; sin embargo, todavía existe un déficit en la atención básica que se brinda al interior de los establecimientos penitenciarios.

#### IV. MEDIDAS A IMPLEMENTAR

- El proyecto de Decreto Legislativo busca incorporar una nueva regulación normativa que permita fortalecer el Sistema Nacional Penitenciario y al Instituto Nacional Penitenciario, estableciendo su ámbito de aplicación las entidades públicas que de acuerdo a sus competencias coadyuvan al cumplimiento del objeto de la norma, así como aquellas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dedicadas a la reinserción social.
- En atención a ello, el proyecto apunta a desarrollar y fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional, 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, para lograr el cumplimiento de la Política Nacional Penitenciaria. Asimismo este sistema promueve la participación conjunta del sector público, del sector privado y de la sociedad civil a fin que coadyuven en el ámbito de su competencia a que las personas que han cumplido su pena, continúen con el tratamiento penitenciario y logren su reinserción social.

- A fin de definir sus acciones, la iniciativa contiene diversas definiciones de términos que forman parte del Sistema Nacional Penitenciario, como la asistencia post penitenciaria, el centro de reinserción social, establecimiento penitenciario, establecimiento de medio libre, población penitenciaria, y persona privada de libertad.
- Del mismo modo, se incorporan seis principios que rigen el Sistema Penitenciario Nacional, los cuales permitirán la acción conjunta e implementación de todas las acciones intergubernamentales que resultan necesarias para la ejecución de la Política Nacional Penitenciaria. Estos principios son; a) Legalidad, b) Humanidad e Igualdad, c) Judicialización, d) Afectación mínima, e) participación y f) transparencia y rendición de cuenta.
- Asimismo, la norma busca fortalecer al Instituto Nacional Penitenciario, para lo cual establece su naturaleza jurídica, y también se deroga expresamente diversos artículos del Código de Ejecución Penal que contienen disposiciones referidas al Instituto Nacional Penitenciario, debido a que dichas materias ya se encuentran más desarrolladas en la norma bajo comentario; y le provee de una nueva estructura orgánica que busca adecuarse a lo regulado por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- En tal sentido, el proyecto subroga la actual estructura orgánica de la Entidad, incorporando un Consejo Directivo compuesto de seis miembros; esto es, el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional Penitenciario, quien lo preside y posee voto dirimente, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud, y del Ministerio del Interior. Se establece además las funciones del citado Comité Directivo, los requisitos para ser miembro del mismo y las causales de vacancia, así como los requisitos para ser Presidente Ejecutivo del INPE, las causales de vacancia y sus funciones.
- Por otro lado, contiene una regulación sobre el régimen laboral del Instituto Nacional Penitenciario, precisando la coexistencia de los regímenes pertenecientes al decreto legislativo N° 276 y a las leyes N° 30057 –Ley del Servicio Civil- y N° 29709 – Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria-; precisándose que cada régimen disciplinario se regulará en base a la normativa del régimen laboral al cual corresponda cada trabajador.
- Con relación al Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, la propuesta reconoce que la educación que éste imparta se encuentre regida por la normativa de educación superior universitaria y técnica; y a través de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria se busca crear el marco jurídico normativo que permita al CENECP adecuarse para emitir títulos a nombre de la Nación.
- Con relación a la administración electrónica penitenciaria, se crea el Registro Nacional Penitenciario bajo la administración del Instituto Nacional Penitenciario, en esencia bajo el acervo documentario y demás de la Dirección de Registro Penitenciario y de todos aquellos órganos de la Entidad e instituciones públicas que posean dicha información y también lo de la interoperabilidad, con otras entidades del Estado que permitan intercambiar información.



- El proyecto de Decreto Legislativo resalta de manera apropiada que el Instituto Nacional Penitenciario desarrollará actividades de tratamiento a fin de lograr la disminución de los factores criminógenos de la población penitenciaria, señala que realizará coordinaciones con el Sistema Nacional de Inteligencia para garantizar la seguridad penitenciaria y contribuir con la seguridad ciudadana.
- Es de resaltar que el proyecto de Decreto Legislativo regula los recursos económicos que posee el Instituto Nacional Penitenciario, generándose una amplia gama de los mismos, desde los ingresos que se le asignen por la Ley de Presupuesto de cada año y demás fuentes de financiamiento, las tasas por concepto de derechos de trámite en los procedimientos administrativos que corresponda, los recursos que se perciba por prestación de servicios, el importe equivalente a la quinta parte de los bienes decomisados y de las multas impuestas por la comisión de delitos y faltas, los recursos provenientes de la cooperación técnica internacional en el marco de la normatividad vigente, y otros, señalados en el artículo 35 de la norma bajo comentario.
- El proyecto establece las modalidades de Coordinación con las entidades públicas y privadas mediante convenios, así como la modalidad de la articulación, Con relación a la articulación señala expresamente a ocho entidades del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, indicándose que todos participan en el proceso de reinserción social de los internos, obligación que antes no existía y que es necesario. También prevé la articulación del INPE con los gobiernos Regionales y Locales, y con otros sistemas funcionales y administrativos que permitan garantizar la resocialización de la población penitenciaria, así como la asistencia post penitenciaria.
- En sus disposiciones complementarias finales, dispone la vigencia de la norma a partir del día siguiente de su publicación, con excepción de los capítulos I, III, IV, V y VI del Título II que entran en vigencia una vez que se apruebe el reglamento de organización y funciones del INPE; y asimismo, precisa que la implementación de las medidas dispuestas se financian con cargo al presupuesto asignado a las instituciones que forman parte del Sistema Penitenciario Nacional y el INPE, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.
- Asimismo establece que el INPE con el Ministerio Público y la Policía Nacional coordinaran operativos en los establecimientos penitenciarios con la finalidad de recuperar el principio de autoridad y luchar contra la criminalidad organizada. Esto no estaba expresamente en las normas vigentes, pero si se realizaban.
- De la misma manera, en su Quinta Disposición Complementaria Final precisa que los importes correspondientes a los recursos que se señalan en los numerales 2 y 3 del artículo 140 del Código de Ejecución Penal, deben ser depositados en la cuenta que determine la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Del mismo modo, la Sexta Disposición Complementaria Final permite que para las compras corporativas, el requisito de suscripción de convenio de cooperación interinstitucional sea reemplazado por el de la emisión de una Resolución Presidencial, a fin de hacer compra más efectiva con el fin de mejorar la calidad del gasto público. De esta manera todas las unidades ejecutoras del INPE, estarán obligadas a participar en dichos procesos. En esa línea de mejora, la Séptima Disposición Complementaria Final establece que el INPE a través de la Oficina de Sistemas de la Información con el apoyo de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI de la Presidencia del Consejo de Ministros, elabore un plan de implementación de la Interoperabilidad electrónica del INPE, con el objetivo de automatizar los procesos y servicios del INPE.



- Finalmente, en la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final se establece el Servicio Civil de Graduandos en materia penitenciaria, que es un programa que permitirá que los estudiantes de todas las facultades de las universidades, específicamente los del penúltimo año, presten sus servicios pre profesionales en los establecimientos penitenciarios, oficinas regionales y en la sede central del INPE, como una forma de adquirir experiencia para su futura vida profesional y también para que los mismos, como contrapartida pongan en el servicio público los conocimientos adquiridos en la vida universitaria para beneficio de la población penitenciaria.
- Por su parte, las disposiciones complementarias transitorias del Decreto Legislativo establecen diversas acciones que se deberán desarrollar en diversos plazos contados a partir de la vigencia de la norma. A continuación, presentamos un cuadro con el detalle de las acciones dispuestas y los plazos determinados para cada una.

N°	Acción	Plazo	Disposición
1	Presentación al MINJUS de: Proyecto de ROF Proyecto de CAP-P Proyecto de PAP	120 días 60 días 90 días	Primera
2	Implementación del Registro Nacional Penitenciario	120 días	Segunda
3	Adecuación del CENECP	180 días	Tercera
4	Elaboración del Plan de Modernización INPE	120 días (para elaboración de Plan)	Cuarta
5	Presentación al MINJUS de Manual de Derechos Humanos en la Función Penitenciaria	120 días	Quinta
6	Instrumentos de control y supervisión para la redención de penal por educación y trabajo	60 días	Sexta
7	Reubicación de internos	180 días	Séptima



- La norma contiene dos disposiciones complementarias modificatorias, por la primera de ellas se varía el artículo 2 del Decreto Ley N° 22467, a fin de exonerar al Instituto Nacional Penitenciario del pago de peaje, conjuntamente con los vehículos policiales de las Fuerzas Policiales, y de las Compañías de Bomberos y a todas las ambulancias de los Servicios Asistenciales Médicos, identificados por su distintivo institucional reglamentario, cuando deban desplazarse en cumplimiento de misiones del servicio. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Transitoria se varía la redacción de los artículos 16 y 133 del Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal, en cuanto a la vestimenta de los internos y regulación del Instituto Nacional Penitenciario, respectivamente.
- Finalmente, y debido a que dichas materias ya se regulan en el presente Decreto Legislativo, la Disposición Complementaria Derogatoria Única establece la derogación de los artículos 134, 135, 136, 137, 138 y 139 del Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 654, así como de los numerales 1, 4, 5 y 6 del artículo 140 del citado cuerpo normativo, referido a los recursos del INPE, quedando

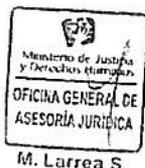
claro que los numerales 2 y 3 de dicho artículo permanecen vigentes y son complementarios con lo establecido en el artículo 35 del Decreto Legislativo N° 1328.

#### IV.1. Fortalecimiento de las funciones del INPE

En atención a la creación del Consejo Directivo del INPE, se han reestructurado las actuales funciones que el Código de Ejecución Penal regula para el Consejo Nacional Penitenciario, por tal motivo, con la finalidad de fortalecer también las competencias y las funciones de la Entidad y a fin de adecuarlo a la realidad, teniendo en cuenta que las funciones establecidas en el Código de Ejecución Penal datan de 25 años atrás, se plantean los siguientes cuadros que permitirán conocer mejor el nuevo marco normativo.

##### a) Funciones que se mantienen con redacción inicial:

PROYECTO DE D.L.	CODIGO DE EJECUCIÓN PENAL
<p>o) Otorgar certificados para efectos de exoneraciones o deducciones tributarias, cuando sean procedentes.</p> <p>q) Ejercer representación del Estado ante los organismos y entidades nacionales e internacionales o en los eventos y congresos correspondientes sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente.</p> <p>r) Dictar normas técnicas y administrativas sobre planeamiento y construcción de la infraestructura penitenciaria.</p> <p>s) Proponer al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos proyectos relacionados con la legislación penal y penitenciaria.</p> <p>t) Constituir las personas jurídicas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1031.</p> <p>u) Adquirir, por cualquier título, bienes muebles e inmuebles para el mejoramiento de la infraestructura penitenciaria.</p> <p>v) Llevar el Registro de las Instituciones, Asociaciones y entidades públicas y privadas de ayuda social y asistencia a los internos y liberados.</p>	<p>8.- Otorgar certificados para efectos de exoneraciones o deducciones tributarias, cuando sean procedentes.</p> <p>4.- Ejercer representación del Estado ante los organismos y entidades nacionales e internacionales o en los eventos y congresos correspondientes sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente.</p> <p>10.- Dictar normas técnicas y administrativas sobre planeamiento y construcción de la infraestructura penitenciaria.</p> <p>11.- Proponer al Ministerio de Justicia proyectos relacionados con la legislación penal y penitenciaria.</p> <p>12.- Constituir las personas jurídicas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a lo establecido en la Ley de la Actividad Empresarial del Estado.</p> <p>13.- Adquirir, por cualquier título, bienes muebles e inmuebles para el mejoramiento de la infraestructura penitenciaria.</p> <p>14.- Llevar el Registro de las Instituciones, Asociaciones y entidades públicas y privadas de ayuda social y asistencia a los internos y liberados.</p>



**b) Funciones con redacción modificada:**

Se ha precisado y actualizado la redacción de las funciones, dado que datan del año 1991.

PROYECTO DE D.L.	CODIGO DE EJECUCIÓN PENAL
<p>a) Proponer y ejecutar la política nacional penitenciaria.</p> <p>b) Efectuar estudios e investigaciones en materia criminológica, penitenciaria y ejecución penal.</p> <p>d) Seleccionar, formar y capacitar al personal del Sistema Penitenciario con la participación de instituciones educativas públicas o privadas.</p> <p>l) Diseñar, ejecutar y coordinar las estrategias para la asistencia post-penitenciaria en colaboración con entidades públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>x) Otras funciones que le correspondan de acuerdo a ley.</p>	<p>1.- Realizar investigaciones sobre la criminalidad y elaborar la política de prevención del delito y tratamiento del delincuente.</p> <p>9.- Seleccionar, formar y capacitar al personal del Sistema Penitenciario en coordinación con las Universidades.</p> <p>3.- Desarrollar las acciones de asistencia post-penitenciaria en coordinación con los Gobiernos Regionales y Municipales.</p> <p>17.- Las demás que establece este Código y su Reglamento.</p>

**c) Funciones derogadas del Código de Ejecución Penal:**

CODIGO DE EJECUCIÓN PENAL	JUSTIFICACIÓN
<p>2.- Realizar coordinaciones con los organismos y entidades del Sector Público Nacional, dentro del ámbito de su competencia.</p> <p>5.- Celebrar convenios de cooperación técnica a nivel nacional e internacional.</p> <p>6.- Aprobar su presupuesto y plan de inversiones.</p> <p>7.- Aceptar donaciones o legados de personas o instituciones nacionales o extranjeras.</p> <p>15.- Aprobar sus reglamentos internos.</p> <p>16.- Celebrar contratos o convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.</p>	<p>Se han derogado por constituir funciones propias de la administración pública en general.</p> <p>En el caso del numeral 6. , el INPE tiene autonomía presupuestal, por lo que es su facultad aprobar su presupuesto, plan de inversiones y otros documentos de gestión económico financiero.</p> <p>En el caso del numeral 16. , el INPE al igual que el resto de instituciones del sector público tienen personería jurídica, por lo cual pueden suscribir contratos de naturaleza civil o bajo la modalidad de convenios.</p>

**d) Funciones incorporadas en el Decreto Legislativo:**

PROYECTO DE D.L.	JUSTIFICACIÓN
<p>c) Diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales.</p>	<p>Es importante que esta función quede expresamente consignada porque el INPE es la única institución de la administración pública</p>





M. Larrea S.

	que se encarga de la resocialización del condenado; motivo por el cual tiene que desarrollar instrumentos normativos especializados en la temática penitenciaria.
<p>e) Gestionar la adquisición de bienes, equipos, maquinarias e insumos para el desarrollo de las actividades productivas de la población penitenciaria.</p> <p>f) Promover e impulsar la comercialización de los productos elaborados por la población penitenciaria.</p>	Estas funciones contribuyen con la ejecución de la misión del INPE de obtener la rehabilitación y reinserción social del penado.
g) Gestionar alianzas, y coordinar con la entidad competente la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, de conformidad con la normatividad vigente.	Si bien el INPE es la única institución de la administración pública que se encarga de la resocialización del condenado, no es menos cierto que requiere la ayuda y experiencia de sus pares en otros países, así como la canalización de recursos nacionales o foráneos para cumplir con su fin.
h) Prestar los servicios de atención integral, en materia asistencial, psicológica, legal, social, educativa y laboral para la reinserción social de la población penitenciaria a la sociedad.	El INPE, para conseguir el fin resocializador, brinda al condenado diversas actividades integrales que se reúnen en el concepto de tratamiento. El detalle de estas intervenciones se describe en el Código de Ejecución Penal, es decir, con el punto de vista <i>penitenciario</i> ; pero aquí se remarca el carácter <i>administrativo</i> , que se basa en una prestación de servicios al penado (pues el Estado se crea para servir al ciudadano, incluso si ha infringido la ley).
i) Diseñar y ejecutar las acciones preventivas y correctivas para garantizar la seguridad integral de las personas, instalaciones y comunicaciones en establecimientos penitenciarios, de medio libre y dependencias conexas del INPE.	La seguridad penitenciaria es un asunto donde el INPE debe tener competencia exclusiva, salvo el caso de seguridad en el exterior de los penales (donde se ejerce por la PNP, aunque la cantidad disminuye cada año) y situaciones excepcionales de gran alteración del orden (el Decreto Legislativo N° 734 autorizó el ingreso de las Fuerzas Armadas en los establecimientos penitenciarios donde los internos por terrorismo controlaban pabellones enteros).
j) Ejecutar la conducción, traslado, vigilancia, control y ubicación de la población penitenciaria, cuando sea necesario por razones o medidas de seguridad, atención de diligencias hospitalarias y/o judiciales, u otros.	Esta función es propia de las actividades de seguridad penitenciaria, pero únicamente está explicada en el Reglamento del Código de Ejecución Penal, por lo que requiere de un fundamento establecido en una norma con rango legal, pues se trata de la restricción de la libertad locomotora del interno.
k) Coordinar, en casos excepcionales, con la Policía Nacional del Perú la custodia de los establecimientos penitenciarios, respecto de la seguridad externa de los mismos; autorizando, de ser el caso, atendiendo a razones especiales de orden público, el ingreso a los establecimientos, cuando peligre la seguridad e integridad de las personas que se encuentran al interior de los mismos.	<p>Pese a que progresivamente el INPE ha retomado el control de los establecimientos penitenciarios manejados por la PNP, aún existen algunos como Lurigancho y Miguel Castro Castro que requieren de la cooperación policial en lo que respecta a la vigilancia externa.</p> <p>Por otro lado, se autoriza el ingreso de la PNP en casos excepcionales, vale decir, cuando exista una grave alteración de la seguridad</p>



	interior que no pueda ser resuelta por el personal penitenciario.
m) Gestionar, coordinar e implementar acciones para garantizar las condiciones de vida adecuadas de la población penitenciaria.	La privación de libertad, sea para internos procesados o condenados, no debe suponer que las condiciones de reclusión carezcan de un trato digno. Por tanto, el INPE debe orientar sus recursos humanos y materiales a preservar, en la medida de lo posible, un marco mínimo de protección a los derechos fundamentales.
n) Promover y supervisar la participación del sector público-privado en los servicios que brinda el INPE.	Con la dación del Decreto Legislativo N° 1229 se abrió la posibilidad de inversión privada en varios servicios que brinda el INPE, mediante el mecanismo de Asociación Público Privada (APP). En otras palabras, no se trata de una privatización, sino de una participación conjunta.
p) Mantener actualizado el Registro Nacional Penitenciario.;	El Registro Nacional Penitenciario se encarga de reunir la información más relevante de la población penitenciaria (tanto internos como población controlada por Medio Libre) para obtener datos de manera sistemática, preservando la confidencialidad de los datos sensibles. La actualización del citado Registro es vital para el cumplimiento de las funciones de otras entidades públicas (Poder Judicial, Ministerio Público, PNP), así como para la toma de decisiones al interior del INPE.
w) Coayuva a la defensa jurídica de la entidad, en el marco del sistema de Defensa Jurídica del Estado	El Sistema de Defensa Jurídica del Estado (Decreto Legislativo N° 1068) establece la autonomía funcional de los procuradores públicos, pero esa autonomía tiene que estar ligada a los objetivos institucionales. El Titular de la entidad no puede interferir en las actividades jurídicas del procurador, pero si puede intervenir cuando se trate de dar lineamientos o pautas de actuación sobre controversias.

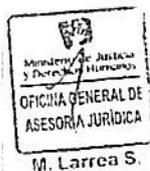
## V. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El impacto del Decreto Legislativo al Sistema Penitenciario Nacional y al Instituto Nacional Penitenciario, es fortalecer sus competencias y funciones y dotarle de un marco legal propio que le permita cumplir con la resocialización del penado, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú:

- a) Se fortalece la rectoría del INPE en el Sistema Penitenciario Nacional.
- b) Se modifica el artículo 133 del Código de Ejecución Penal para articularlo con el nuevo marco legal.
- c) Se derogan los artículos 134 y 135 del Código de Ejecución Penal, toda vez que el nuevo marco legal desarrolla las competencias y funciones del INPE.

**CUADRO COMPARATIVO**

Texto actual (Código de Ejecución Penal)	Texto propuesto (Código de Ejecución Penal)
<p><b>Artículo 16.- Vestimenta</b> El interno tiene derecho a vestir sus propias prendas, siempre que sean adecuadas, o preferir las que le facilite la Administración Penitenciaria. Estas prendas deberán estar desprovistas de todo distintivo que pueda afectar su dignidad.</p> <p>Cuando el interno sale del Establecimiento Penitenciario, usa prendas de vestir que no destaquen su condición de tal.</p>	<p><b>Artículo 16.- Vestimenta</b> El interno tiene derecho a vestir sus propias prendas, siempre que sean adecuadas, o preferir las que le facilite la Administración Penitenciaria. Estas prendas deberán estar desprovistas de todo distintivo que pueda afectar su dignidad.</p> <p>Excepcionalmente, la administración penitenciaria puede disponer el uso de vestimenta de acuerdo al régimen en que se ubique al interno y para casos de conducción y traslado fuera del establecimiento penitenciario.</p>
<p><b>Régimen del INPE</b> <b>Artículo 133.-</b> El Instituto Nacional Penitenciario es el organismo público ejecutor, rector del Sistema Penitenciario Nacional. Integra el Sector Justicia. Tiene autonomía normativa, económica, financiera y administrativa. Forma pliego presupuestal propio.</p> <p>Los servicios brindados al interior del penal, a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y del Ministerio del Interior, así como la seguridad brindada al exterior de los penales, podrán ser entregados al sector privado para su prestación. Cuando dicha prestación recaiga sobre los servicios de seguridad, el Instituto Nacional Penitenciario vigila, fiscaliza y supervisa su correcta ejecución</p>	<p><b>Artículo 133.- Instituto Nacional Penitenciario</b> El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) es un organismo público ejecutor adscrito al Sector Justicia, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía funcional, administrativa, económica y financiera en el ejercicio de sus atribuciones; constituye un pliego presupuestal.</p> <p>El INPE es el ente rector del Sistema Penitenciario Nacional. Sus competencias y funciones se regulan en la Ley de la materia.</p> <p>Los servicios brindados al interior del penal, a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y del Ministerio del Interior, así como la seguridad brindada al exterior de los penales, podrán ser entregados al sector privado para su prestación. Cuando dicha prestación recaiga sobre los servicios de seguridad, el Instituto Nacional Penitenciario vigila, fiscaliza y supervisa su correcta ejecución.</p>

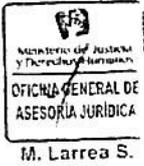


**VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente Decreto Legislativo no demandará recursos adicionales al tesoro público, ya que la misma se financiará con presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario y de las entidades que conforman el Sistema Penitenciario Nacional.

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.

Los beneficios que se obtendrán con dicha norma son:



- a) Fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional a fin de articular la intervención de las entidades involucradas en la resocialización del condenado.
- b) Articulación con los demás entidades públicas y privadas para la atención de la población penitenciaria y los que ya cumplieron su pena, a fin de continuar con su proceso de reinserción socio-laboral y se reduzca la reincidencia delictiva.
- c) Fortalecimiento del INPE como Organismo Público Ejecutor dotándolo de un Consejo de Directivo con miembros de diferentes ministerios para coadyuvar al desarrollo de sus funciones, en el marco de sus competencias.
- d) Articulación de la educación y salud penitenciaria con los sistemas nacionales sectoriales.
- e) Coadyuvar a la lucha contra la delincuencia y la criminalidad organizada.