

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, Comisión de Trabajo), el Proyecto de Ley 1348/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Américo Gonza Castillo Medina, que propone la “Ley que establece el trabajo obligatorio para los reclusos”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 1348/2021-CR ingresó por trámite documentario el 21 de febrero de 2022 y, con fecha 24 de febrero de 2022, fue remitido para estudio y dictamen a la Comisión de Trabajo como única comisión dictaminadora.

Posteriormente, en la sesión del Consejo Directivo realizada el 16 de noviembre de 2022, se acordó que el Proyecto de Ley 1348/2021-CR pase a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como segunda comisión dictaminadora.

2. Antecedentes parlamentarios

En el Periodo Parlamentario **2016-2021**, se presentó el siguiente proyecto de ley sobre una materia similar:

- i. El Proyecto de Ley 05954/2020-CR: fue presentado por el Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola del Perú el 11 de agosto de 2020 y fue decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. El proyecto tenía por objeto establecer un sistema de trabajo comunitario para la reparación civil por parte de los reclusos, independientemente del tipo de delito, con la finalidad de resarcir al estado y a la sociedad en general el daño causado por el delito cometido. Esta reparación, se llevará a cabo a través de la actividad que realizará el recluso en el área agrícola o forestal en terrenos del estado. El 17 de agosto de 2021 el proyecto se remitió al archivo, mediante Acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

En los periodos parlamentarios **2011-2016, 2006-2011, 2001-2006, 2000-2001**, no se presentaron proyectos de ley sobre la misma materia.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El **Proyecto de Ley 1348/2021-CR** tiene por objeto establecer el trabajo obligatorio para los reclusos. La fórmula legal de este proyecto de ley consta de trece (13) artículos y dos disposiciones complementarias (DC), de la siguiente forma:

- Artículo 1: señala el objeto de la ley.
- Artículo 2: señala que la finalidad de la ley es que los reclusos solventen su manutención, asegurar el pago de su reparación civil, sostener a sus familias, entre otros.
- Artículo 3: señala que el ámbito de aplicación de la ley es a nivel nacional.
- Artículo 4: establece la obligatoriedad del trabajo para los reclusos que tengan sentencia.
- Artículo 5: establece cuales son las labores que realizan los reclusos.
- Artículo 6: establece el monto de la remuneración.
- Artículo 7: establece la forma en que se distribuirá la remuneración.
- Artículo 8: trata sobre la entrega de certificado laboral.
- Artículo 9: sobre la operativización del trabajo.
- Artículo 10 y 11: establecen las medidas de seguridad y la consecuencia por la trasgresión de las mismas, respectivamente.
- Artículo 12: señala los incentivos para contratar laboralmente a los reclusos.
- Artículo 13: sobre la reglamentación
- Primera Disposición Complementaria: modifica el artículo 65 del Código Penal
- Segunda Disposición Complementaria: deroga las normas que se opongan a la presente ley.

III. MARCO NORMATIVO

1. Legislación nacional

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Reglamento del Congreso de la República.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1. Análisis técnico

La propuesta normativa plantea regular y fortalecer el tratamiento penitenciario y postpenitenciario, a través de la promoción y desarrollo de actividades productivas voluntarias que permitan lograr la reinserción laboral y contribuir a la resocialización de la población penitenciaria. Este objetivo, además, se enmarca con lo señalado en el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas.

El trabajo como un deber, de acuerdo con la Constitución Política del Perú

Como se ha señalado, la propuesta legislativa tiene como finalidad cumplir con el propósito de la pena a través de la realización de actividades productivas para coadyuvar a la resocialización del condenado, mediante su capacitación y participación en diversas actividades laborales. En ese sentido, resulta de especial importancia remitirnos a lo señalado por la Constitución Política del Perú, en su artículo 22, en el cual consagra no solamente el derecho al trabajo, sino también, el trabajo como un deber para todos los ciudadanos de nuestro país

Artículo 22°. - El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

Si bien se tiene que el trabajo es un derecho consagrado en la Constitución, la misma que establece los parámetros mínimos para su realización el mismo, también es un deber, en la medida en que los ciudadanos requieren encontrar un trabajo y laborar, lo cual sirve como medio de realización personal como ha sido dispuesto en nuestra propia Constitución. No obstante, al encontrarse con privados de libertad, un recluso no podría, en principio, cumplir con su deber de trabajar, en tanto que, por razones claras, resultaría imposible prestar servicios fuera de la institución penitenciaria.

Este contexto no resulta acorde con el deber de trabajar, establecido en la Constitución Política del Perú ya que, además de lo señalado, resulta ser contradictorio con el fin resocializador de la pena. Siendo ello así, en tanto que, el trabajo se constituye como un deber social que permite la realización de la persona, es de especial importancia lograr que,

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

la población penitenciaria pueda hacer uso del trabajo a fin de reinsertarse en la sociedad, a través del desarrollo de actividades económicas.

Para una mayor consideración de la problemática señalada debe tenerse en cuenta que, gran parte de la población penitenciaria de nuestro país, conforme lo establece el propio Instituto Nacional Penitenciario (INPE) se encuentra en edad de trabajar, tal y como lo señala en un informe publicado en junio de 2022¹:

ANEXO 10
POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS SEGÚN RANGO DE EDAD POR ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y OFCINAS REGIONALES

POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS SEGÚN RANGO DE EDAD POR OFICINA REGIONAL

Oficinas Regionales	Total	Rangos de Edades (años)									
		18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60 y más
Total Porcentual	100.0%	0.8%	9.5%	18.3%	17.0%	15.1%	12.3%	9.4%	7.0%	4.8%	5.8%
Total	89,464	736	8,492	16,385	15,253	13,551	11,004	8,360	6,189	4,316	5,178
Norte	16,834	163	1,850	3,484	3,041	2,495	1,962	1,377	951	686	825
Lima	42,204	364	4,116	8,039	7,426	6,456	4,989	3,793	2,797	1,940	2,284
Sur	3,714	18	259	614	558	572	546	394	311	216	226
Centro	6,755	44	552	1,062	1,113	1,101	863	710	509	354	447
Oriente	6,396	52	638	1,050	1,010	930	843	648	467	329	429
Sur Oriente	5,534	51	495	952	877	787	748	545	427	302	350
Nor Oriente	5,537	30	414	830	849	813	709	583	508	335	466
Altiplano	2,490	14	168	354	379	397	344	310	219	154	151

Fuente: Unidades de Registro Penitenciario
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

El trabajo como mecanismo de resocialización para el recluso

Por otro lado, el artículo IX del Código Penal se enlaza con este orden de ideas, toda vez que la pena tiene como parte de sus funciones la resocialización del reo:

*Artículo IX.- La pena tiene función preventiva, protectora y **resocializadora**. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.*

¹https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2022/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_junio_2022.pdf

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

A fin de proporcionar un mayor acercamiento respecto de la resocialización de la pena, el Tribunal Constitucional en la STC 33-2007-AI/TC, se alude a las tres finalidades de la resocialización:

"31. En este orden de ideas, es necesario precisar que la resocialización en el momento de la ejecución de la pena concibe tres finalidades constitucionales como es la. "reeducación que alude al proceso de adquisición de actitudes al que es sometido un recluso para ser capaz de reaccionar durante la vida en libertad." "La reincorporación social de un condenado nos remite al resultado fáctico de recuperación social de un condenado, originalmente considerado antisocial.

Recuperación que implica la introducción en la sociedad de un condenado en las mismas condiciones que el resto d ciudadanos." En cambio, la "rehabilitación expresa más un resultado jurídico, esto es, un cambio en el estatus jurídico del ciudadano que obtiene su libertad. n ese sentido, por rehabilitación se entiende la recuperación, por parte del ciudadano que ha cumplido su condena, de todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos."

En esa misma línea, corresponder citar a Rodríguez², quien nos recuerda lo que implica el término resocialización en materia penal:

"¿Qué se entiende por resocialización? La resocialización del condenado es un principio integrado por tres subprincipios: reeducación, rehabilitación y reincorporación (Urias 2011:44). En esta línea, la "reeducación" hace referencia al proceso por el cual la persona adquiere determinadas actitudes que le permitirán desarrollar su vida en comunidad; la "reincorporación" hace alusión a la recuperación social de la persona condenada a determinada pena; y, finalmente, la "rehabilitación" representa la renovación jurídica del status del ciudadano que cumple determinada pena (Montoya 2008. 634-635). De esta forma, la rehabilitación hace referencia aún proceso a través del cual se reeduca, reincorpora y, finalmente, se rehabilita al condenado."

² Rodríguez, J. (2016). Principio de Resocialización y la Inhabilitación Permanente. *Boletín Anticorrupción y Justicia Penal*, Volumen 2-2016, pp. 6-11. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin/boletin-no-2-2016/>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

Los tres subprincipios abarcados por la resocialización, mantienen especial relevancia para efectos del trabajo realizados por los reclusos mientras se encuentren cumpliendo con la pena impuesta, toda vez que, el trabajo, permite la reeducación del reo, al brindarle las aptitudes necesarias para el desarrollo de determinado oficio u profesión, una vez cumplida la sanción.

En esa misma línea, la reincorporación, como es detallada por el autor, resulta ser totalmente factible, a través del desarrollo de la actividad económica en el establecimiento penitenciario, toda vez que, brindará al recluso, la posibilidad de reinsertarse en la sociedad, a través distintas habilidades aprendidas en el marco de la actividad laboral que desarrolle durante el cumplimiento de la pena.

Lo mismo sucede si tenemos en cuenta que, el trabajo permite la rehabilitación del reo en la sociedad, toda vez que, le proporciona actitudes y aptitudes necesarias para su desenvolvimiento conforme a ley, una vez cumplida con la pena que le fue impuesta.

Con gran claridad, otros autores³ han señalado que, la resocialización se obtiene a través del trabajo:

“De manera operativa, este proceso se obtiene a través del trabajo,⁵⁵ el estudio, la disciplina, la instrucción, la cultura, el deporte, la recreación y las relaciones de familia (Colombia, 2015, p. 55).⁵⁶ Asimismo, para preparar al individuo hacia el tránsito a la vida en libertad, se le deben ofrecer opciones de contacto con la sociedad extramuros, por lo que adquieren importancia los diferentes permisos y beneficios penitenciarios, que le permiten salir de la prisión con anterioridad al cumplimiento de la pena (Rueda, 2010, p. 138). Se desprende de lo anterior que básicamente son tres las actividades que desempeñan los internos dentro de los programas de resocialización, que, a su vez, les permiten redimir pena por trabajo, estudio y enseñanza.⁵⁷ Pero incluso señala la legislación penitenciaria, que se puede redimir pena por actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos, las cuales se asimilan al estudio.”

Si tenemos en cuenta que, nuestra legislación penal persigue la resocialización de recluso, será estrictamente necesario implementar las herramientas para que el mismo se vea reinsertado en la sociedad exitosamente, lo cual, como se ha señalado anteriormente, no se

³ Hernandez, N. (2017). LA RESOCIALIZACIÓN COMO FIN DE LA PENA – una frustración en el sistema penitenciario y carcelario colombiano. Caderno CRH, vol. 30, núm. 81, pp. 539-560. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792017000300010>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

dará si no se desarrolla el deber al trabajo para el recluso, conforme a lo previsto constitucionalmente.

Dicha conclusión fue también a la que arribó Meza⁴, en su tesis para optar por el grado de maestría del año 2016:

“Concluyendo, se puede afirmar que la aplicación del trabajo como actividad obligatoria dentro de la ejecución de la pena privativa de la libertad es constitucional se encuentra sustentado en tratados y convenios internacionales ratificados por el Perú.

El fin que persigue su aplicación es el de coadyuvar con el fin resocializador de la pena y la búsqueda de seguridad y protección de la sociedad.

La naturaleza del trabajo como deber es reconocida por la constitución.

Su aplicación no vulneraría la dignidad de la persona.

Su aplicación como actividad obligatoria sería menos aflictiva que otras figuras penales.

La restricción que pueda realizarse al derecho fundamental de la libertad de trabajo se vería justificada por el fin resocializador de la medida.”

De la lectura del texto citado, observamos que, sostiene con claridad que, si lo perseguido a través de la imposición de la pena en la legislación penal peruana es la resocialización del reo, pues, el trabajo obligatorio se erige como herramienta para obtener tal fin, en tanto que, el trabajo dignifica a la persona a través de la realización de actividades económicas que le permita ser parte activa de la sociedad.

Así las cosas, resulta evidente que la propuesta legislativa se encuentra acorde con el fin de resocialización de la pena, en tanto que, a través de la obligación de trabajar y desarrollar actividad económica mientras se encuentra en el establecimiento penitenciario, el recluso, podrá adquirir aptitudes para su normal desenvolvimiento en la sociedad, una vez culminado el plazo de la pena.

Modificaciones al Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para optimizar la promoción e implementación de cárceles productivas

⁴ Meza, L. (2016). El trabajo penitenciario en el Perú. La aplicación del trabajo como actividad obligatoria en la ejecución de la pena privativa de la libertad. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://corteidh.or.cr/tablas/r36874.pdf>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

Como se señaló en párrafos precedentes, la iniciativa legislativa tiene como objeto regular y fortalecer el tratamiento penitenciario y postpenitenciario, a través de la promoción y desarrollo de actividades productivas voluntarias que permitan lograr la reinserción laboral y contribuir a la resocialización de la población penitenciaria. En ese sentido, y con la finalidad de optimizar la norma, desde la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, se estima conveniente la modificación de una serie de artículos.

En primer lugar, se precisa que las actividades productivas que sean desarrolladas por los internos y liberados deben procurar mejorar su empleabilidad a efectos de garantizar su inserción en la sociedad:

Artículo 5. Definiciones

Para los efectos del presente Decreto Legislativo se emplearán las siguientes definiciones:

[...]

5.3. Actividades productivas. Son actividades de trabajo penitenciarios que desarrollan los internos y liberados, como parte de su tratamiento y se realizan de manera voluntaria dentro de los establecimientos penitenciarios, en talleres productivos o mediante actividades individuales o grupales productivas, bajo los lineamientos establecidos por el INPE, **a fin que puedan mejorar su empleabilidad.**

En un sentido similar, se establece que los mecanismos de capacitación que implemente el INPE deben procurar mejorar la empleabilidad de la población penitenciaria:

Artículo 7. Capacitación para el desarrollo de trabajo productivo

El INPE coordina con las entidades del sector público y privado la implementación de mecanismos de capacitación hacia la población penitenciaria para el desarrollo de actividades productivas **y mejorar su empleabilidad, considerando** la demanda de bienes y servicios del mercado.

Por otro lado, se precisa que las actividades productivas a realizar son, en respeto del derecho fundamental a la libertad de trabajo, de carácter voluntario y se deben realizar en entornos seguros. Asimismo, deben procurar mejorar la empleabilidad de la población penitenciaria:

Artículo 10. Condiciones para el desarrollo de actividades productivas

El trabajo que desarrolla la población penitenciaria a través de las actividades productivas se sujeta a las disposiciones contenidas en el Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Legislativo 654, su Reglamento, y a las siguientes condiciones:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

- a. No debe tener carácter aflictivo, denigrante o ser impuesto como medida disciplinaria, sino en condiciones de igualdad y sin discriminación.
- b. Es de carácter voluntario y se realiza en entornos seguros para el trabajo.**
- c. Tener carácter formativo, incentivando hábitos laborales, para su reinserción socio-laboral, **y mejorar su empleabilidad.**

Finalmente, en el marco de garantizar que la cooperación para mejorar la empleabilidad de la población penitenciaria con entidades privadas, se prevé que la Contraloría General de la República dispondrá de las medidas necesarias para garantizar que los convenios de colaboración respeten la integridad y lucha contra la corrupción:

Artículo 12.- Cooperación de las entidades públicas

Las autoridades, entidades públicas y privadas, así como las personas naturales y jurídicas, brindan facilidades para el cumplimiento de la presente norma, en el marco de sus competencias. En especial, se deberán adoptar las siguientes acciones:

[...]

12.6 La Contraloría General de la República - CGR, dispone las medidas necesarias para asegurar la integridad y lucha contra la corrupción, en el marco de los convenios suscritos por el INPE y entidades privadas.

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social estima que la propuesta legislativa resulta técnicamente válida.

2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social considera esta propuesta legislativa como necesaria pues, parte de la resocialización de la pena, implica que el recluso obtenga las aptitudes para el desarrollo de una actividad económica en la sociedad.

Además, debe tenerse en cuenta que, el trabajo, de acuerdo con la Constitución Política no solamente es un derecho, sino también un deber a cumplirse por todos y cada uno de los ciudadanos del país, del cual, no podría exceptuarse, a las personas que se encuentran privadas de su libertad por la comisión de un delito.

Por otro lado, esta propuesta legislativa es viable, pues la imposición de la obligación de trabajar durante el tiempo en prisión, es plenamente aplicable a, aproximadamente, el 95% de la población penitenciaria.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

Finalmente, esta medida es oportuna, puesto que, resulta necesario implementar las medidas para que los reclusos puedan desenvolverse en sociedad, conforme a ley y no incurrir en reincidencias.

3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La presente iniciativa legislativa tiene como fin establecer como obligación, el trabajo en los establecimientos penitenciarios de nuestro país. Esta normativa, implica la modificación del Código de Ejecución Penal, así como del Decreto Legislativo 1343.

4. Análisis de las opiniones e información solicitada

La Comisión de Trabajo, el 25 de febrero de 2021, solicitó opinión a 6 entidades y organizaciones, conforme al siguiente detalle:

Entidad	Nº de Oficio	Respuesta
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio No. 001416-2021-2022/CTSS-CR	Viable con observaciones
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio No. 001417-2021-2022/CTSS-CR	Inviable
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio No. 001418-2021-2022/CTSS-CR	Viable con observaciones
Comisión Episcopal de Acción Social	Oficio No. 001420-2021-2022/CTSS-CR	No
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos	Oficio No. 001421-2021-2022/CTSS-CR	No
Defensoría del Pueblo	Oficio No. 001419-2021-2022/CTSS-CR	Desfavorable

A la fecha la Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha recibido respuesta de todas las entidades, con excepción de la Comisión Episcopal de Acción Social y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Se tienen las siguientes opiniones de las entidades,

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, se recibió la opinión técnica del Instituto Nacional Penitenciario, que se encuentra adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, lo encuentra favorable y plantea dos observaciones: la primera, *“se recomienda que el proyecto de ley defina la naturaleza de la labor e incorpore disposiciones generales sobre las modalidades de trabajo y los derechos laborales que les corresponderían a los reclusos, atendiendo a su especial situación de reclusión.”*, y en segundo lugar, que se explique por qué el descuento de la remuneración para el pago de la reparación civil abarca el saldo que se obtiene después de cubrir los gastos que genera cada recluso y no un tercio como señala el artículo 98 del Código Penal.

El MINJUS concluyó que el proyecto de ley es viable con observaciones, en tanto que la Constitución no restringe explícitamente el trabajo penitenciario obligatorio, y en la legislación internacional, no proscribiera el trabajo penitenciario obligatorio; por lo tanto, es posible que legislativamente se desarrolle este aspecto.

En línea con esta opinión, el INPE concluye que, el trabajo obligatorio procede cuando se deriva directamente de la imposición de una pena y que el trabajo penitenciario ya está regulado por el Decreto Legislativo Nro. 1343 y su Reglamento.

El Ministerio de Economía y Finanzas señala que la opinión no es favorable, porque se formula una observación contra el artículo 12 del proyecto de ley, por las siguientes razones:

- *“Se utilizan los términos “personas naturales” y “empresas privadas”, los cuales podrían resultar restrictivos y sin considerar que, de acuerdo a la normativa de contratación, pueden participar otro tipo de personas jurídicas en los procedimientos de selección.*
- *No se precisa qué tipo de vinculación deben tener los reclusos con las “personas naturales y/o empresas privadas” para acceder a dicho incentivo.*
- *Se consigna los términos “procesos de selección” y “concurso público” lo que podría generar confusión en los operadores de la normativa de contratación pública debido a que, el concurso público es un tipo de procedimiento de selección previsto en la Ley de Contrataciones del Estado.”*

Así como, que la propuesta normativa implica demandas que no han sido previstas en los presupuestos institucionales de las entidades involucradas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022. A su vez, en los siguientes años este punto sí tendría

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

que ser considerado para la elaboración del presupuesto.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo emitió una opinión desfavorable, en tanto se requiere de un mayor análisis para incorporar este tema a la legislación vigente, y podría desnaturalizar el régimen progresivo de resocialización.

5. Análisis costo-beneficio

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

Al respecto, el último informe estadístico del Instituto Nacional Penitenciario del Perú (INPE), actualizado al mes de junio del 2022, reportó 89 mil 464 internos en los centros penitenciarios, es decir, los que integran la población intramuros. En este sentido, esta sería el principal grupo de beneficiarios con la presente Ley.

Respecto a los costos económicos de la presente iniciativa legislativa, estos serán cubiertos con la contraprestación brindada. En ese sentido, el literal c) del numeral 14.1 del artículo 14

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

del Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, dispone que el 10% del ingreso mensual que obtenga la población penitenciaria como resultado del desarrollo de las actividades productivas es utilizado para solventar la continuidad de dichas actividades del INPE.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del predictamen recaído en el proyecto de ley 1348/2021-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

LEY QUE OPTIMIZA EL DECRETO LEGISLATIVO 1343, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROMOCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE CÁRCELES PRODUCTIVAS, CON LA FINALIDAD DE MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS INTERNOS

Artículo 1. Modificación de los artículos 1, 3, 4, 5, 7, 10, 12, 17, 22, 23 y 34 del Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas

Se modifican los artículos 1, 3, 4, 5, 13, 17, 20 y 34 del Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene como objeto regular y fortalecer el tratamiento penitenciario y postpenitenciario, a través de la promoción y desarrollo de actividades productivas **voluntarias** que permitan lograr la reinserción laboral y contribuir a la resocialización de la población penitenciaria.

Artículo 3. Finalidad

Son fines del presente Decreto Legislativo, los siguientes:

- a. Cumplir con el propósito de la pena a través de la realización de actividades productivas para coadyuvar a la resocialización del condenado, mediante su capacitación **y participación** en diversas actividades laborales.
- b. Disminuir la incidencia delictiva en los establecimientos penitenciarios generando espacios laborales **seguros** dentro de los mismos.
- c. Reorientar la capacitación y las competencias laborales de los internos independientemente de su situación procesal, a fin de que puedan **mejorar su empleabilidad, así como** acceder con mayores posibilidades al mercado laboral.
- d. Dotar de destrezas y habilidades para el desarrollo de actividades productivas dentro del penal, medio libre y postpenitenciario para una reinserción laboral efectiva, manteniendo o aumentando la formación, creación o conservación de hábitos laborales del interno para favorecer sus posibilidades al momento de regresar a la vida en libertad **y mejorar su calidad de vida y la de su familia.** [...].

Artículo 4. Entidades intervinientes

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

Para efectos del presente Decreto Legislativo son entidades intervinientes, dentro del marco de sus competencias, en el fomento de las actividades productivas dentro y fuera de los establecimientos penitenciarios y de medio libre:

- a. El Ministerio de la Producción
[...]
- k. **La Contraloría General de la República.**

Artículo 5. Definiciones

Para los efectos del presente Decreto Legislativo se emplearán las siguientes definiciones:

[...]

5.3. Actividades productivas. Son actividades de trabajo penitenciarios que desarrollan los internos y liberados, como parte de su tratamiento y se realizan de manera voluntaria dentro de los establecimientos penitenciarios, en talleres productivos o mediante actividades individuales o grupales productivas, bajo los lineamientos establecidos por el INPE, **a fin de que puedan mejorar su empleabilidad.**

Artículo 7. Capacitación para el desarrollo de trabajo productivo

El INPE coordina con las entidades del sector público y privado la implementación de mecanismos de capacitación hacia la población penitenciaria para el desarrollo de actividades productivas, **y mejorar su empleabilidad, considerando** la demanda de bienes y servicios del mercado.

Artículo 10. Condiciones para el desarrollo de actividades productivas

El trabajo que desarrolla la población penitenciaria a través de las actividades productivas se sujeta a las disposiciones contenidas en el Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Legislativo 654, su Reglamento, y a las siguientes condiciones:

- d. No debe tener carácter aflictivo, denigrante o ser impuesto como medida disciplinaria, sino en condiciones de igualdad y sin discriminación.
- e. **Es de carácter voluntario y se realiza en entornos seguros para el trabajo.**
- f. Tener carácter formativo, incentivando hábitos laborales, para su reinserción socio-laboral, **y mejorar su empleabilidad.**

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

- g. Debe ser organizado y programado de acuerdo a la ubicación geográfica del establecimiento penitenciario o medio libre, la demanda del mercado laboral y posibilidad de la administración penitenciaria.
- h. Debe ser retribuido, de acuerdo a las modalidades contractuales, establecidas en el presente Decreto Legislativo.

Artículo 12. Cooperación de las entidades públicas

Las autoridades, entidades públicas y privadas, así como las personas naturales y jurídicas, brindan facilidades para el cumplimiento de la presente norma, en el marco de sus competencias. En especial, se deberán adoptar las siguientes acciones:

[...]

12.6 La Contraloría General de la República dispone las medidas necesarias para asegurar la integridad y lucha contra la corrupción, en el marco de los convenios suscritos por el INPE y entidades privadas.

Artículo 17. Actividades productivas y de emprendimiento de internos

17.1. El INPE establece dentro de los establecimientos penitenciarios y de medio libre, espacios físicos apropiados **y seguros** para el desarrollo de actividades productivas individuales o grupales, las mismas que se encuentran reguladas de acuerdo a lo establecido por el Código de Ejecución Penal y su reglamento.

[...]

Artículo 22. Talleres productivos

22.1 Los talleres productivos son espacios ubicados dentro de los establecimientos penitenciarios, o de medio libre, habilitados por el INPE para desarrollar actividades productivas o de servicios que contribuyan con la reinserción laboral de la población penitenciaria, **y mejorar su empleabilidad.**

[...]

Artículo 27.- Obligaciones de la empresa o entidad

Las personas naturales o jurídicas que brinden capacitación para el trabajo, en los talleres productivos, están obligadas a:

[...]

- e. **Acondicionar espacios seguros de trabajo.**
- f. Otras obligaciones señaladas en el reglamento.

Artículo 34. Ferias realizadas por entidades del Estado y eventos declarados de interés nacional.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1348/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que optimiza el Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los internos.*

34.1. Todas las entidades del Estado **deben** 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.

34.2. Las instituciones organizadoras de los eventos declarados de interés nacional, de acuerdo a la naturaleza del evento, **deben** participar al INPE para promover e impulsar los productos que son elaborados en los establecimientos penitenciarios y de medio libre.

34.3. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales promocionan los bienes y servicios que producen las internas e internos de los establecimientos penitenciarios, en el ámbito de su jurisdicción.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Adecuación de reglamento

El Poder Ejecutivo, en un plazo de sesenta días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley, adecúa el Reglamento del Decreto Legislativo 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, aprobado por el Decreto Supremo 025-2017-JUS.

Dese cuenta

Sala de Comisión.

Lima, 9 de mayo de 2023.