CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 JUL. 2023
RECIBIDO
Hora 11:06 AM
Firma

La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI,** ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS CÁRCELES PRODUCTIVAS, PARA AUMENTAR EL NIVEL DE RESOCIALIZACIÓN DE LOS REOS

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar los artículos 1°, 4°, 12° y 18° del Decreto Legislativo Nº 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es modificar los artículos 1°, 4°, 12° y 18° del Decreto Legislativo Nº 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas; para fortalecer las cárceles productivas y aumentar el nivel de resocialización de los reos.

Artículo 3.- Modificación de los artículos 1°, 4°, 12° y 18° del Decreto Legislativo Nº 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas

Se modifican los artículos 1°, 4°, 12° y 18° del Decreto Legislativo Nº 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas, los cuales quedan redactados de la siguiente forma:

> *"Artículo 1.- Objeto*
>
> *El presente Decreto Legislativo tiene como objeto regular y fortalecer el tratamiento penitenciario y post penitenciario, a través de la promoción y desarrollo de actividades productivas* ***obligatorias*** *que permitan lograr la reinserción laboral y contribuir a la resocialización de la población penitenciaria* ***y el pago de la reparación civil para la víctima.***
>
> *Artículo 4.- Entidades intervinientes*
>
> *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:*
>
> *(...)*

j. Los Gobiernos Regionales y Locales.

k. Universidades e institutos públicos.

i. Personas jurídicas de derecho privado.

Artículo 12.- Cooperación de las entidades públicas

(...)

12.6. Las universidades e institutos públicos, disponen las medidas administrativas o reglamentarias para promover la formación universitaria y/o técnica de los reos.

12.7. Las personas jurídicas de derecho privado que donen materia prima e insumos para las actividades productivas, acceden al beneficio tributario descrito en el artículo 18° de la presente ley.

Artículo 18.- Provisión de materia prima e insumos

El INPE establece los mecanismos para la provisión de materia prima e insumos para el desarrollo de actividades productivas, de acuerdo al marco jurídico vigente. El Reglamento establece condiciones, procedimientos y mecanismos de supervisión y control.

Las personas jurídicas de derecho privado que donen materia prima e insumos para el desarrollo de actividades productivas, tienen derecho a tramitar sus beneficios tributarios para deducir dichos gastos por donación hasta el límite del 10% de su Renta Neta, y los declara en su Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta, en concordancia sobre la ley de la materia."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/07/2023 11:00:15-0500

Lima, julio de 2023.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **julio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5606/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS; y**
2. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El aumento de la población penitenciaria en Latinoamérica ha ido de la mano del aumento viral de la criminalidad. Siete de los diez países con las tasas más altas de homicidio en el mundo están en la región. Si bien no hay una sola razón para ambos fenómenos, ni una varita mágica para solucionarlos, es difícil pensar en una reinserción social efectiva sin tomar en cuenta las condiciones de exclusión social que llevan al delito. Por eso, es importante aplicar una estrategia que cambie los valores y las perspectivas de reinserción laboral de individuos privados de su libertad[1], por eso, el trabajo obligatorio es una buena herramienta a implementar. Incluso, el artículo 22° de nuestro texto constitucional señala que el trabajo es *"base del bienestar social y un medio de realización de la persona."*.

Arreglar carreteras, cosechar el campo, lijar tablones de madera o fabricar muebles, son solo algunas de las tareas que realizan prisioneros en todo el mundo. El trabajo penitenciario es una característica que comparten los sistemas carcelarios en casi todo el globo. Y en gran parte del planeta también es un tema que causa polémica. Las expertas coinciden en que las estadísticas muestran claramente **los beneficios que trae un empleo carcelario de calidad**: mejor rehabilitación y menos chances de reincidencia. Nila Bala, experta en políticas de justicia penal en R Street, una ONG estadounidense dedicada a la investigación de políticas públicas, explicó en el programa que hay **tres tipos de trabajos en la cárcel**[2]:

- Labores de cocina o limpieza en la propia prisión
- Tareas para agencias estatales
- Empleo para empresas privadas

[1] BANCO MUNDIAL. *TRABAJAR DESDE LA PRISIÓN, UNA SALIDA PARA MILES DE RECLUSOS EN LATINOAMÉRICA*. 2014. Obtenido en https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/03/12/peru-trabajar-desde-la-prision-una-salida-para-miles-de-reclusos-en-latinoamerica

[2] BBC. *¿QUIÉN SE BENEFICIA MÁS CON EL TRABAJO DE LOS PRISIONEROS (EN EL PAÍS CON MÁS PRESOS DEL MUNDO)?*. 2019. Obtenido en https://www.bbc.com/mundo/noticias-48360512

Los investigadores identifican variadas funciones del trabajo carcelario, en su mayoría muy positivas: la función educativa (aprendizaje de la estructuración del tiempo de la vida cotidiana, pautas de autodisciplina, pautas colectivas, entre otros aprendizajes importantes para la reinserción social de los presos); disminuye la posibilidad de inestabilidad emocional de las personas privadas de libertad; al disminuir el ocio colabora en reducir la conflictividad entre los reclusos y reclusas; además puede ser importante para generar valores que vinculen esfuerzo y recompensas monetarias, lo que es fundamental para lograr una autonomía individual; mejora la autoestima, entre otras.[3]

En ese contexto, es necesario señalar que la cárcel no es sólo responsabilidad absoluta del Estado, también las diversas instituciones y demás miembros de la sociedad deben contribuir para mejorar el sistema penitenciario. Por ello, ante el déficit de profesionales en las áreas de tratamiento y servicios (social, legal, psicológico, educativo y trabajo), el INPE en coordinación con las universidades públicas y privadas que brindan estos programas, deben motivar a los estudiantes de los últimos años de estas facultades para realizar un servicio en las cárceles, presentando un programa establecido y especializado que estimule al estudiante, resguardando la seguridad.[4]

1.1. ANTECEDENTES

Un reciente estudio sobre los costos del crimen y la violencia en 17 países de la región encontró que los costos directos e indirectos del encarcelamiento suman los US$14.000 millones al año entre 2010-2014, o un promedio de 0,4% del PIB regional. Estos costos incluyen la administración penitenciaria y costos indirectos de los ingresos que no generan las personas encarceladas que dejan de realizar actividades económicamente productivas. Entonces, cuando consideramos al encarcelamiento masivo como una solución, es importante notar que es costosa para la sociedad. Pero los costos no terminan aquí. No sólo resulta caro

[3] OIT. *EL TRABAJO DENTRO DE LAS CÁRCELES Y LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS LIBERADAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO SITUACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA*. 2011, p. 14. Obtenido en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_198482.pdf

[4] CEAS. *INFORME PENITENCIARIO UNA MIRADA AL MUNDO CARCELARIO PERUANO*. 2006, p. 79. Obtenido en https://www.corteidh.or.cr/tablas/23775.pdf

encarcelar a las personas sino también es costoso dejarlas sin trabajar. La región perdió en promedio más de US$ 7.000 millones anualmente entre 2010 y 2014 por lo que dejaron de contribuir a las economías las personas que son privadas de libertad. Este número casi se duplicó en el periodo de estudio, de US$5.800 millones en 2010 a más de US$8.400 millones en 2014[5]:

Costo del encarcelamiento, en porcentaje del PIB, promedio 2010-2014 (en porcentaje del PIB)

	Gasto en administración de prisiones	Pérdidas por privación de la libertad	Costo global
Argentina	0,25%	0,11%	0,36%
Bahamas	0,30%	0,35%	0,65%
Barbados	0,47%	0,24%	0,71%
Brasil	0,06%	0,14%	0,20%
Chile	0,33%	0,24%	0,57%
Colombia	0,16%	0,16%	0,32%
Costa Rica	0,27%	0,28%	0,55%
Ecuador	0,09%	0,12%	0,21%
El Salvador	0,20%	0,41%	0,61%
Guatemala	0,08%	0,05%	0,13%
Honduras	0,10%	0,27%	0,37%
Jamaica	0,34%	0,10%	0,44%
México	0,12%	0,10%	0,22%
Paraguay	0,09%	0,18%	0,27%
Perú	0,09%	0,17%	0,26%
Trinidad & Tobago	0,33%	0,14%	0,47%
Uruguay	0,25%	0,18%	0,43%
Promedio ALC	**0,20%**	**0,19%**	**0,39%**
Costo total (millones de dólares de EE.UU.)	**6.504,80**	**7.336,60**	**13.841,40**

Por ejemplo, en México, existen 172 centros penitenciarios federales. Hasta 2020, el número de personas privadas de su libertad ascendían a 219 mil 117, según datos de El Economista. De hecho, el gobierno gasta en manutención, en

[5] BID. *LOS COSTOS OCULTOS DE LAS CÁRCELES*. Pp. 2-4. Obtenido en https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F93295EF5E9512660525812900764996/$FILE/costos_carceles.pdf

promedio, tres mil 913 pesos diarios por persona de un total de 12 mil 234 presos que hay en ocho penales privados del país, documentó Forbes.[6]

Según datos, en Perú hay 69 cárceles a nivel nacional, en los cuales **hay 86 mil 825 personas recluidas** cuando la capacidad máxima de albergue es de 41 mil 211, por este motivo desde 2021 han iniciado con proyectos **para ampliar la capacidad** de los centros penitenciarios.[7]

1.2. EL TRABAJO DENTRO DE LAS CÁRCELES

En el 2016 se generó el decreto legislativo que reguló las "Cárceles productivas", que ya trabajaban en diversos EP, y que convoca, mediante convenio, a un grupo de empresarios que conocen el mercado. El Inpe exige al empresario que, mientras dure el convenio, pague un sueldo o destajo de la producción a los internos. Este ingreso también servirá para que el reo se responsabilice frente a su víctima.[8]

Hace algunos años se modificó el Código Penal y, sin el pago de la reparación civil, hoy el exinterno no podrá rehabilitarse y continuará apareciendo con antecedentes penales. Según la ley de Cárceles Productivas, el 10% de los ingresos del interno queda para el Inpe, el 70% para el propio recluso y 20% se destina a la reparación civil. Sin embargo, este último porcentaje no se había hecho efectivo hasta hace un mes, cuando se puso en marcha el proyecto "Inpe repara".[9]

1.3. EL BENEFICIO TRIBUTARO DEL 10%

De conformidad con lo establecido en el inciso x) del artículo 37° del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta son deducibles de la renta bruta los gastos por concepto de donaciones otorgados en favor de entidades y dependencias del

---

[6] SANTOS DÍAZ, Daniel. *PRESOS SERÁN OBLIGADOS A TRABAJAR PARA PAGAR SU COMIDA Y GASTOS, LA PROPUESTA DE LEY EN PERÚ*. 2022. Obtenido en https://plumasatomicas.com/noticias/internacional/presos-seran-obligados-a-trabajar-para-pagar-su-comida-y-gastos-la-propuesta-de-ley-en-peru/

[7] FANG, Daniel. *LOS REOS TENDRÍAN QUE TRABAJAR PARA PAGAR SU COMIDA, EN PERÚ*. 2022. Obtenido en https://laverdadnoticias.com/mundo/Los-reos-tendrian-que-trabajar-para-pagar-su-comida-en-Peru-20220514-0174.html

[8] VADILLO VILLA, José Antonio. *RETO EN LAS CÁRCELES: EL INPE PRESENTA SU NUEVA POLÍTICA INSTITUCIONAL*. 2023. Obtenido en https://elperuano.pe/noticia/209864-reto-en-las-carceles-el-inpe-presenta-su-nueva-politica-institucional

[9] VADILLO VILLA, José Antonio. *Ob cit.*

Sector Público Nacional, excepto empresas, y a entidades sin fines de lucro cuyo objeto social comprenda uno o varios de los siguientes fines[10]:

FINES
Beneficencia
Asistencia o bienestar social
Educación
Culturales
Científicas
Artísticas
Literarias
Deportivas
Salud
Patrimonio histórico cultural indígena; y otras de fines semejantes

1.4. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El fundamento para que los reclusos realicen trabajo obligatorio, se da a razón de que, el sustento de la población en los centros penitenciarios viene siendo uno de los principales pasivos en la economía peruana. En 2018, el entonces Ministro de Justicia, Salvador Heresi, señaló que el Estado gasta aproximadamente S/. 5,000 mensuales por cada interno en el país. Por ende, surge la necesidad, no solo de resocializar al recluso, sino también de que sea el mismo recluso quien se haga cargo de su propia subsistencia, pues la restricción al ejercicio a su derecho a la libertad no implica que éste tenga que realizar las realizar actividades laborales para solventar sus propias necesidades básicas, las mismas que no deberían de ser subvencionada por el estado, pues, justamente se le impone una pena por el daño que causa a la sociedad, ello en razón a la justificación retributiva y expiatoria de la pena. Además de cumplir con la función resocializadora de la pena, ya que el trabajo coadyuva a que el recluso pueda reincorporarse a la sociedad, luego de cumplida su pena, por dos razones, la primera dirigida a que el recluso se encuentre en constante actividad, y la

[10] SUNAT. *RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LAS DONACIONES*. 2021, p. 2. Obtenido en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1691411/R%C3%A9gimen%20tributario%20de%20Donaciones%20-%20Cartilla%20Informativa.pdf

segunda dirigida a que, una vez cumplida su pena pueda tener una forma de solventar sus necesidades estando fuera del centro penitenciario.[11]

Otras cifras indican que, a octubre del 2018, las **cárceles peruanas** contaban con una población penal de 90.321 reos, cifra que supera ampliamente la capacidad máxima: 39.156, según el Instituto Nacional Penitenciario del Perú (**INPE**). Así, con una **sobrepoblación** de más de 120%, al país le urgen medidas que permitan reducir el hacinamiento de sus reos. El cálculo en base al presupuesto anual del INPE y a la población penal indica que el Estado dedica alrededor de S/9.924 anuales por reo, es decir, S/27 diarios. Este monto debe cubrir alimentación, seguridad, limpieza, educación, entre otros aspectos. De acuerdo con el ex presidente del INPE Carlos Vásquez, de esta última cifra, lo único que se puede dar como un hecho es que **el Estado destina S/4,5 por alimentación para las tres comidas diarias**.[12]

Siendo que dentro del régimen penitenciario el trabajo es tomado como parte fundamental en la búsqueda de la resocialización del condenado, y que este fin resocializador es de mayor interés común que del propio individuo, que el tratamiento penitenciario en la búsqueda de la resocialización del individuo no debe de vulnerar la dignidad humana y la aplicación del trabajo no lo hace, que el trabajo es reconocido como un deber constitucional, que las normas internacionales facultan a los estados a poder hacer uso del trabajo como una actividad obligatoria dentro de la ejecución de la pena privativa de la libertad, se puede concluir que si considerase la sociedad en determinado momento, que es necesario que el trabajo dentro del tratamiento penitenciario debe de ser aplicado incluso en contra de la voluntad del condenado, lo podría hacer, ello debido a que la sociedad dio carta abierta al legislador a determinar, cuándo una persona puede ser obligada a trabajar, a razón de que el fin preventivo especial de la pena se encontrara siempre subsumido por el fin preventivo general, existiendo

[11] QUISPE SANTA CRUZ, Karen Beatriz. *EL TRABAJO OBLIGATORIO Y LA RESOCIALIZACIÓN DEL RECLUSO*. 2018, p. 16. Obtenido en https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/33989/quispe_sk.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[12] MACERA, Daniel. *CÁRCELES PERUANAS: ESTADO INVIERTE S/9.924 ANUALES POR CADA REO*. 2018. Obtenido en https://elcomercio.pe/economia/peru/carceles-peruanas-gasta-s-1-3-mlls-sobrepoblacion-penitenciaria-noticia-545829-noticia/

la facultad constitucional de legislar sobre cuándo y cómo se debe de cumplir con el deber al trabajo para de esa manera pueda existir una verdadera sujeción a la norma por parte de los ciudadanos, por no encontrarse predeterminado por la constitución.[13]

Desde la perspectiva de la constitución el trabajo si puede ser aplicado de forma obligatoria en la ejecución de la pena privativa de la libertad, ya que el trabajo como actividad obligatoria dentro del marco de la pena privativa de la libertad se encuentra predeterminado por el contenido de la constitución como el deber al trabajo, por ser una directriz necesaria que coadyuva con la resocialización del condenado que es de mayor interés social que del propio condenado, por no atentar contra la dignidad humana y en segundo orden porque coadyuva a mantener un determinado control sobre las actividades que pudiese realizar un condenado durante su estancia en un recinto penitenciario, control que ayuda al estado a mantener el orden interno, que proporciona tanto seguridad interna como externa, benéfico para el condenado como para la comunidad. Si la sociedad a través del estado mediante el marco legislativo pertinente determinara las formas en que el trabajo fuese obligatorio dentro de la ejecución de la pena privativa, todos los ciudadanos adquiriríamos dicha obligación, en caso de ser condenados a pena privativa de la libertad efectiva.[14]

Incluso, este año 2023, el presidente del INPE, Federico Javier Llaque Moya ha indicado que en los penales hay 90,000 personas privadas de su libertad, de las cuales, el 97% está en capacidad de trabajar. Es así que *"el Estado no puede tener desocupados en cárceles. Pero, lamentablemente, estas fueron construidas solo para retenerlos. No se pensó que los reclusos debían trabajar o estudiar"*[15].

Por tanto, ha quedado demostrado que este proyecto de ley busca generar una real reinserción social y laboral del reo y disminuir los gastos de mantenimiento

[13] MEZA ESPINOZA, Luis Alberto. *EL TRABAJO PENITENCIARIO EN EL PERU LA APLICACIÓN DEL TRABAJO COMO ACTIVIDAD OBLIGATORIA EN LA EJECUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD*. 2016, pp. 84-85. Obtenido en https://corteidh.or.cr/tablas/r36874.pdf

[14] *Ibídem*.

[15] VADILLO VILLA, José Antonio. *Ob Cit*.

de una persona privada de su libertad con la finalidad de tener un mejor gasto público y que la víctima cobre su reparación civil para que de alguna forma se vea resarcida e incentiva a las empresas privada a sumarse en esta cruzada.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica los artículos 1°, 4°, 12° y 18° del Decreto Legislativo Nº 1343, Decreto Legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto al erario nacional, es más, todo lo contrario, pues, busca disminuir el gasto público para que el mantenimiento penitenciario de los reos sea autosostenible.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 11 *"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"*, 14 *"Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo"* y 17 "*Afirmación de la economía social de mercado"*.