



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, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS PRESOS TRABAJEN OBLIGATORIAMENTE Y ASUMAN LOS GASTOS DE SU RECLUSIÓN Y EL PAGO DE LA REPARACIÓN CIVIL A LA VÍCTIMA

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 23° de la Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es modificar el artículo 23° de la Constitución Política del Perú de 1993 para que los presos trabajen obligatoriamente y asuman los gastos de su reclusión y el pago de la reparación civil a la víctima.

Artículo 3.- Modificación del artículo 23° de la Constitución Política del Perú de 1993.

"Artículo 23.- El Estado y el trabajo

(...)

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento, salvo, las personas sentenciadas por delitos y que se encuentren privados de su libertad, quienes sí están obligadas a trabajar según sus condiciones de salud y con su debida retribución con la finalidad de pagar su propia reclusión y la reparación civil a la víctima."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

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

Lima, julio del 2023



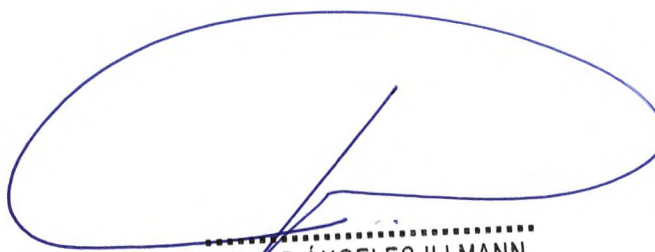


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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° **5604/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



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 libertad¹, 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 tablonos 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 2014⁵:

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](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 reclusas** 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. 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

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.*



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 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 segunda dirigida a que, una vez cumplida su pena pueda tener una forma de solventar sus necesidades estando fuera del centro penitenciario.¹⁰

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**.¹¹

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

¹⁰ 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

¹¹ 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/>



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 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.¹²

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

¹² 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>



de la pena privativa, todos los ciudadanos adquiriríamos dicha obligación, en caso de ser condenados a pena privativa de la libertad efectiva.¹³

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"*¹⁴.

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 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.

II. EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica el artículo 23° de la Constitución Política del Perú de 1993.

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"*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ VADILLO VILLA, José Antonio. *Ob Cit.*