Proyecto de Ley N° 6284/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:02AM

El Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, a iniciativa de la congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le 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

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL, PARA INCORPORAR A LOS PROFESORES DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL, A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

Artículo 1. - Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 1 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Artículo 2. - Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad incorporar a los profesores del Sistema Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a la Carrera Pública Magisterial.

Artículo 3. - Modificación del artículo 1 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial
Se modifica el artículo 1 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, el cual queda redactado de la siguiente forma:

> **"Artículo 1. Objeto y alcances de la Ley**
>
> La presente ley tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores que prestan servicios en las instituciones y programas educativos públicos de educación básica y técnico-productiva y en las instancias del Sistema Educativo administradas por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, **el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** y el Ministerio del Interior. Regula sus deberes y derechos, la formación continua, la Carrera Pública Magisterial, la evaluación, el proceso disciplinario, las remuneraciones y los estímulos e incentivos."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 12:51:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2023 15:43:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2023 12:51:13-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **NOVIEMBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6284/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sistema Penitenciario

Como sabemos, los internos, recluidos en los establecimientos penitenciarios, tanto sentenciados como procesados, no pierden sus derechos humanos. Por ello, varios instrumentos internacionales contienen derechos dirigidos a las personas privadas de libertad desde un enfoque de derechos humanos y, específicamente, sobre la educación. Así, tenemos la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, entre otros.

Es así que, en nuestro país, las personas privadas de libertad, dentro del Sistema Penitenciario, tienen derecho a la educación, precisamente como herramienta resocializadora que brinda el Estado para evitar que vuelvan a caer en algún delito.

Es importante recordar que el Código Penal señala cuáles son las conductas punibles y sus respectivas sanciones, pero también indica cuál es la finalidad de la pena. Es así que, la pena, tiene función preventiva; función protectora; y función resocializadora. Por lo tanto, la sanción impuesta por el juzgador tiene efecto disuasivo para que otros no incurran en la vulneración de la ley penal y, así, evitar también que el sancionado vuelva a incurrir en la comisión

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/11/2023 09:14:15-0500

de algún ilícito penal, pero también tiene una función que busca la resocialización.

Por otro lado, la finalidad o función de la pena y la ejecución penal tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, la cual se da cuando el juzgador determina sanción al infractor de la ley penal, para que se resocialice y se reintegre a la sociedad como un elemento de bien. Acá, la importancia de la educación como medio para que el penado se integre cabalmente a la sociedad y, de tal modo, pueda realizar su proyecto de vida en el marco de una cultura de paz.

En el año 2022 se inscribieron 25,304 internos para realizar trabajos, de los cuales 23,393 son hombres y 1,911 mujeres. Por otro lado, el portal web SIEP – Sistema de Información de Estadísticas Penitenciarias[1], administrado por el INPE, señala que, para diciembre de 2022, la población penal total ascendía a 89,877 personas, entre hombres y mujeres, sentenciados y procesados.

No obstante, otras cifras indican que, a octubre del 2018, las cárceles peruanas contaban con una población penal de 90,321 presos, cifra que supera ampliamente la capacidad máxima que es de 39,156 reos, según el Instituto Nacional Penitenciario del Perú (INPE)[2].

Es así que, habría una sobrepoblación de más de 120% a nivel nacional. Sin embargo, en Cusco, región a la que represento como congresista, habría una sobrepoblación de 200 % en el penal de Qenqoro, y en el penal Castro

[1] Sistema de Información de Estadísticas Penitenciarias (SIEP). Recuperado de: https://www.inpe.gob.pe/estad%C3%ADstica1.html

[2] El Comercio. *Cárceles peruanas: estado invierte S/9.924 anuales por cada reo*. 2018. Recuperado de: https://elcomercio.pe/economia/peru/carceles-peruanas-gasta-s-1-3-mlls-sobrepoblacion-penitenciaria-noticia-545829-noticia/

Castro en Lima habría un hacinamiento del 400% por sobre su capacidad. 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[3], es decir, S/27 diarios, monto que debe cubrir alimentación, seguridad, limpieza, educación, entre otros aspectos. De acuerdo con el expresidente del INPE Carlos Vásquez, de esta última cifra, el Estado destina S/4,5 por alimentación para las tres comidas diarias.[4]

Como todos sabemos, en el año 2020, el Tribunal Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento de los penales y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional[5].

En el año 2019, el Poder Judicial informó que la población penitenciaria en el Perú es de 91,283 personas, de las cuales 55,358 se encuentran cumpliendo pena privativa de la libertad en virtud a una sentencia condenatoria, pero 35,925 personas se encuentran recluidas por mandatos de prisión preventiva.[6]

Por lo tanto, aproximadamente el 39% de internos en nuestras cárceles a nivel nacional aún no tiene condena. Según estas cifras elaboradas por el INPE, de las personas condenadas, 86,253 son varones (94%) y 5,030 mujeres (6%). Del total de varones, 52,393 cuentan con sentencia, mientras que 33,860 se encuentran bajo prisión preventiva. En el caso de las mujeres,

---

[3] Ídem.
[4] Ídem.
[5] Tribunal Constitucional. Recuperado de: https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-declara-estado-de-cosas-inconstitucional-en-situacion-penitenciaria/#:~:text=El%20Tribunal%20Constitucional%20declar%C3%B3%20la,esta%20instituci%C3%B3n%20Marianella%20Ledesma%20Narv%C3%A1ez.
[6] La ley. Según cifras del propio Poder Judicial el 39% de los presos en el Perú se encuentra recluido por prisión preventiva. 2019. Recuperado de: https://laley.pe/art/7736/el-39-de-los-presos-en-el-peru-se-encuentra-recluido-por-prision-preventiva

2,965 han sido condenadas, mientras que 2,065 se encuentran a la espera de una decisión judicial sobre su situación legal.[7]

El servicio educativo en las cárceles

Para el año 2019, según el propio INPE, de la población penitenciaria que entonces era 92,872, el 21% ha seguido sólo el nivel primario, el 68% el nivel secundario incompleto y el 2%, vale decir, 1,480 internos, es analfabeto.[8]

Otro dato relevante es que 5 de cada 10 reclusos no cuenta con educación básica al momento del ingreso a determinado penal, lo que representa al 58% del total (47 716) de la población penitenciaria.[9]

> Por otro lado, el acceso a la educación básica de las personas privadas de libertad representa un desafío para la gestión del servicio de la Educación Básica Alternativa, considerando que a nivel nacional existen 833 CEBA de gestión pública y que, para el caso de los adultos, solo 76 de ellos atienden a 8 637 estudiantes y cuentan con 398 docentes28 (310 MINEDU y 88 INPE), lo que representa que un docente atienda a un promedio de 65 estudiantes por aula.[10]

[7] Ídem.
[8] Informe Estadístico del INPE, 2019. Recuperado de: https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2019/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_marzo_2019.pdf
[9] Modelo de Servicio Educativo para Personas Privadas de Libertad de la Educación Básica Alternativa (MSE-PPL). Recuperado de: https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/7599/Modelo%20de%20servicio%20educativo%20para%20personas%20privadas%20de%20libertad%20de%20la%20Educación%20Básica%20Alternativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[10] Ídem.

El INPE nos presenta la siguiente información sobre el Programa de Educación Básica Alternativa para Jóvenes y Adultos (PEBAJA) del Programa de Educación Básica Alternativa, a través del Modelo de Servicio Educativo para Personas Privadas de Libertad de la Educación Básica Alternativa (MSE-PPL):

> El Reporte Estadístico del INPE (2018) señala que, de los y las estudiantes matriculados en el PEBAJA, el 71% culminó el ciclo inicial, el 77% el ciclo intermedio y el 77% el ciclo avanzado. Para el caso del PACE, durante el periodo de atención 2018-II, concluyeron el ciclo inicial el 77% y el ciclo intermedio el 62% de los y las estudiantes matriculados.

Del derecho a la educación

Sobre la educación, es importante mencionar el último párrafo del artículo 16 de la Constitución, que establece que "La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 6% del PBI."

Por otro lado, la Ley 28044, Ley General de Educación, señala en su artículo 5º que, "la libertad de enseñanza es reconocida y garantizada por el Estado. Los padres de familia, o quienes hagan sus veces, tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho a participar en el proceso educativo y a elegir las instituciones en que éstos se educan, de acuerdo con sus convicciones y creencias. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a constituir y conducir centros y programas educativos. El Estado reconoce, ayuda, supervisa y regula la educación privada con respeto a los principios constitucionales y a la presente Ley".

Asimismo, más adelante, la Ley 28044, Ley General de Educación, precisa lo siguiente:

> **Artículo 8º. Principios de la educación**
>
> **La educación peruana tiene a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo. Se sustenta en los siguientes principios**:
>
> a) La ética, que inspira una educación promotora de los valores de paz, solidaridad, justicia, libertad, honestidad, tolerancia, responsabilidad, trabajo, verdad y pleno respeto a las normas de convivencia; que fortalece la conciencia moral individual y hace posible una sociedad basada en el ejercicio permanente de la responsabilidad ciudadana.
>
> **b) La equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia** y trato en un sistema educativo de calidad.
>
> c**) La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.**
>
> d) La calidad, que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente.
>
> e) La democracia, que promueve el respeto irrestricto a los derechos humanos, la libertad de conciencia, pensamiento y opinión, el ejercicio pleno de la ciudadanía y el reconocimiento de la voluntad popular; y que contribuye a la tolerancia mutua en las relaciones entre las personas y entre mayorías y minorías, así como al fortalecimiento del Estado de Derecho.

f) La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo.

g) La conciencia ambiental, que motiva el respeto, cuidado y conservación del entorno natural como garantía para el desenvolvimiento de la vida.

h) La creatividad y la innovación, que promueven la producción de nuevos conocimientos en todos los campos del saber, el arte y la cultura. **(Énfasis agregado)**

Respecto a los fines de la educación peruana, le referida ley señala lo siguiente:

Artículo 9º.- Fines de la educación peruana:

a) Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento.

b) Contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza e impulse el desarrollo sostenible del país y fomente la integración

latinoamericana teniendo en cuenta los retos de un mundo globalizado."

Como podemos apreciar, la educación es un derecho humano, el cual se debe efectivizar también para las personas que se encuentran privadas de su libertad. Sin embargo, para que este derecho sea garantizado por el Estado peruano, se debe garantizar mejores condiciones para los profesores que trabajan en los penales. Es así que, actualmente existe un problema público que el Estado debe resolver, a fin de que los profesores que trabajan en los penales de nuestro país puedan ser incorporados a la Carrera Pública Magisterial.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta propuesta tiene relación con la Décimo Primera Política de Estado: "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación".

Del mismo modo, la presente iniciativa legislativa tiene relación con la Décimo Segunda Política de Estado: "Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte", (promoverá la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país).

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Conforme al artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República, que establece que, al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período, no obstante, a la fecha aún no se ha

aprobado la Agenda Legislativa, que es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y con el cual el debate de los proyectos de ley ahí contenidos tienen prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone modificar el artículo 1 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, ajustándose al ordenamiento constitucional vigente.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa no demandará recursos adicionales al tesoro público, ni creará gasto, pues propone modificar el artículo 1 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, incorporando a los profesores del Sistema Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a la Carrera Pública Magisterial, lo que ayudará a mejorar las condiciones profesionales y laborales de los docentes que trabajan en los establecimientos penitenciarios, repercutiendo positivamente en el combate a la delincuencia, pues con esta propuesta también se mejorará la resocialización de las personas recluidas en los penales.