



Dictamen aprobado por **MAYORÍA** recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Primera Legislatura

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
8681/2024-CR	Cerrón Rojas, Waldemar José	Perú Libre	Ley que crea el Programa Nacional de Capacitación Industrial, para las personas que cumplieron su pena privativa de libertad y otras medidas de semilibertad.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Quinta Sesión Extraordinaria, celebrada el miércoles 03 de diciembre de 2025, acordó por **MAYORÍA** de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor los congresistas: Flavio CRUZ MAMANI; Alejandro MUÑANTE BARRIOS; Yessica Rosselli AMURUZ DULANTO; Waldemar José CERRÓN ROJAS; Luis Gustavo CORDERO JON TAY; Pasión Neomias DÁVILA ATANACIO; Gladys Margot ECHAIZ RAMOS Vda. De NUÑEZ; Américo GONZA CASTILLO; Noelia Rossvith HERRERA MEDINA; María de los Milagros Jackeline JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO; David Julio JIMÉNEZ HEREDIA; Jorge Alberto MORANTE FIGARI; Martha Lupe MOYANO DELGADO; Alex Antonio PAREDES GONZALES; Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA; Magaly Rosmery RUÍZ RODRÍGUEZ y Nivardo Edgard TELLO MONTES.

Y el voto en abstención de los congresistas: José María BALCAZAR ZELADA y Víctor Raúl CUTIPA CCAMA.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Con licencia de los congresistas: Héctor José VENTURA ÁNGEL; Margot PALACIOS HUAMÁN y Roberto Helbert, SANCHEZ PALOMINO

Con dispensa la congresista María del Carmen ALVA PRIETO.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE DECRETO E INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
8681/2024-CR	21/08/2024	22/08/2024	Justicia y Derechos Humanos

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se realizó el estudio correspondiente.

1.2 Antecedentes parlamentarios

Asimismo, en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos no se encontraron antecedentes parlamentarios iguales o parecidos sobre la presente iniciativa legislativa.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1 El Proyecto de Ley 8681/2024-CR

Consta de dos artículos y una única disposición complementaria transitoria, de acuerdo con lo siguiente:

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

El **primer artículo**, dispone la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID), destinado a brindar formación técnica a las personas que han cumplido su condena o gozan de beneficios de semilibertad, con el propósito de evitar la reincidencia y promover su reinserción social y laboral.

El **segundo artículo**, declara de interés nacional y necesidad pública la implementación del PRONACID, reconociendo su importancia para fortalecer el sistema penitenciario y garantizar oportunidades de desarrollo y reintegración para las personas liberadas.

Finalmente, una Única **Disposición Complementaria Transitoria**, encarga al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y el INPE, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, la ejecución, supervisión y fiscalización del programa, otorgándole carácter prioritario dentro de sus competencias institucionales.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Código de ejecución penal, Decreto Legislativo N°654.
- Decreto Legislativo N°1328, Decreto legislativo que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario.
- Decreto Supremo N°025-2017-JUS, Decreto Supremo que aprueba el reglamento del DL N°1343 para la promoción e implementación de cárceles productivas.
- Decreto Supremo N°011-2020-JUS, Política Nacional Penitenciaria al 2030.

3.2 Legislación Comparada:

En Alemania¹, la ley penitenciaria federal y las leyes equivalentes de los estados federados establecen que una de las finalidades centrales de la detención es preparar al recluso para una vida social y laboral fuera del

¹ <https://fra.europa.eu/en/databases/criminal-detention/node/9071>

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

penal. El Estatuto Penal contempla que la capacitación profesional (vocacional) y la educación en prisión persiguen dotar a la persona reclusa con habilidades útiles para su inserción laboral tras su liberación. Además, la experiencia europea², reflejada en informes del Consejo de Europa, recomienda que los prisioneros reciban formación profesional, trabajo productivo y entrenamiento técnico, de modo que desarrollen capacidades que les permitan una transición más fluida a la vida fuera de la cárcel.

En Francia³, los programas penitenciarios de trabajo y formación son ampliamente utilizados para promover la reinserción. Según estudios internacionales, los cursos de capacitación laboral en prisiones francesas no solo preparan para el empleo al salir del encierro, sino que también contribuyen a un entorno más positivo dentro de la prisión, reduciendo tensiones y promoviendo autonomía entre los internos.

En América Latina, la OIT / Cinterfor⁴ ha producido una nota técnica sobre la formación profesional para personas privadas de su libertad y liberadas, resaltando que la capacitación laboral es clave para una reinserción social efectiva. Este documento identifica desafíos comunes en América Latina, como la baja cobertura de programas, la falta de continuidad pospenitenciaria y la necesidad de marcos teóricos sólidos para sustentar estos proyectos. La recomendación internacional es clara: los programas de formación deben integrarse plenamente al tratamiento penitenciario y a las políticas pospenitenciarias, con un enfoque sostenible y basado en evidencia.

Bolivia - UNODC; un ejemplo concreto relevante es el proyecto en Bolivia apoyado por la UNODC, en el que se entregaron máquinas industriales (de costura y tejido) para un centro penitenciario femenino, con el objetivo de capacitar a las reclusas en actividades productivas y facilitar su reinserción económica al salir. Este tipo de intervención internacional es muy cercana en espíritu a lo que propones con el PRONACID, pues combina equipamiento técnico con propósito de reinserción laboral y social.

² <https://rm.coe.int/report-216-303-eng/1680a575a8>

³ https://www.step2lab.org/uploads/1/4/4/7/144711219/step2lab_pr2_a1_induction_courses_review_1.pdf

⁴ https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/NOTA_Tecnica_Cinterfor_PrivacionLibertad.pdf

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

3.3 Normativa Internacional y/o convencional

Normas Internacionales; organismos como Penal Reform International⁵ promueven políticas penitenciarias centradas en la rehabilitación. Su enfoque sostiene que los sistemas penales deben ofrecer programas integrales de reinserción que incluyan educación, formación técnica, trabajo dentro y fuera de prisión, y apoyo pospenitenciario. Estas directrices internacionales refuerzan la legitimidad de una ley como la que propones: declarar de “interés nacional” un programa de capacitación industrial para ex privados de libertad está alineado con prácticas reconocidas a nivel global.

Las Reglas Mandela⁶, la propuesta de crear el Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para ex privadas de libertad se alinea con principios esenciales de las Reglas Nelson Mandela, pues estas normas internacionales de la ONU establecen que los reclusos deben tener acceso a “educación, formación profesional y trabajo” como parte de su rehabilitación. Además, las Reglas Mandela enfatizan que desde el inicio de la condena debe considerarse su futuro tras la liberación, promoviendo la reinserción social mediante la colaboración con organismos externos y la provisión de asistencia laboral.

IV. ANÁLIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS Y RECIBIDAS

4.1 INFORMACIÓN SOLICITADAS Y RECIBIDAS

Oficios de pedidos de opinión del Proyecto de Ley 8681/2024-CR:

Se solicitó opinión a las siguientes entidades, tal como se muestra en los cuadros siguientes:

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	OFICIO N° 000128-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	A LA FECHA DEL ESTUDIO EN COMISION NO HAY RESPUESTA DEL PEDIDO	-----

⁵ <https://www.penalreform.org/issues/reintegration-and-rehabilitation/work/>

⁶ https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/United_Nations_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners_the_Nelson_Mandela_Rules_UN_2016.pdf

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Poder Judicial	OFICIO N° 000129-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	A LA FECHA DEL ESTUDIO EN COMISION NO HAY RESPUESTA DEL PEDIDO	-----
Ministerio Público	OFICIO N° 000130-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	Oficio N° 005473-2024-MP-FN-SEGFIN	11.11.2024
Consejo Nacional de Política Criminal – CONAPOC	OFICIO N° 000131-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	A LA FECHA DEL ESTUDIO EN COMISION NO HAY RESPUESTA DEL PEDIDO	-----
Instituto Nacional Penitenciario - INPE	OFICIO N° 000132-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	Oficio N° D000990-2024-INPE-PRE	11.11.2024
Colegio de Abogados de Lima	OFICIO N° 000133-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	A LA FECHA DEL ESTUDIO EN COMISION NO HAY RESPUESTA DEL PEDIDO	-----
Superintendencia Nacional de Educación Universitaria - SUNEDU	OFICIO N° 000134-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	A LA FECHA DEL ESTUDIO EN COMISION NO HAY RESPUESTA DEL PEDIDO	-----
Asociación de Universidades del Perú – ASUP	OFICIO N° 000135-2024-2025-CJDH-CR	28.08.2024	A LA FECHA DEL ESTUDIO EN COMISION NO HAY RESPUESTA DEL PEDIDO	-----

4.2 ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

Proyecto de Ley 8681/2024-CR

1. Ministerio Público - Fiscalía de la Nación

Mediante el Oficio N° 005473-2024-MP-FN-SEGFIN de fecha 11 de noviembre de 2024, remitió el Oficio N° 004646-2024-MP-FN-PJFSJUNÍN, a través del cual se adjunta el Informe N° 02-2024-MP-FN-1FSPJUNIN.

Señala que la propuesta resulta valiosa, pues la formación técnica-industrial constituye un mecanismo eficaz para promover la reinserción

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

laboral, disminuir los índices de reincidencia y fortalecer la seguridad y la convivencia social. Además, se alinea con la obligación del Estado de garantizar y proteger los derechos humanos de quienes estuvieron privados de libertad. Asimismo, la iniciativa reconoce la realidad del país, incluyendo la necesidad de abordar las particularidades de cada tipo penal y su repercusión social, con el fin de prevenir la reiteración delictiva y la habitualidad.

Desde una perspectiva técnica, resulta pertinente incorporar en el proyecto a las personas sentenciadas por el delito de Omisión a la Asistencia Familiar. No obstante, su inclusión requiere un tratamiento especializado, considerando que este grupo presenta condiciones específicas que demandan un enfoque diferenciado. La medida puede contribuir no solo a mejorar sus oportunidades de inserción laboral, sino también a fortalecer el cumplimiento de sus obligaciones hacia sus hijos, en consonancia con el Principio del Interés Superior del Niño.

Finalmente, se recomienda que la ejecución del programa considere criterios diferenciados sustentados en evidencia y en informes penitenciarios favorables para determinar la incorporación de los internos. Ello permitirá asegurar que quienes accedan al programa cuenten con condiciones idóneas para una reintegración efectiva y un menor riesgo de reincidencia. En el caso de personas en semilibertad, la evaluación deberá incluir su comportamiento durante el cumplimiento de la medida.

2. El Instituto Nacional Penitenciario

Mediante el Oficio N° D000990-2024-INPE-PRE del 11 de octubre de 2024, remitió el Informe N° D000010-2024-INPE-DML, en el que se resalta que la normativa vigente orienta el tratamiento penitenciario hacia la resocialización y la reducción de la reincidencia, abarcando a internos, beneficiarios de semilibertad y personas egresadas. En este marco, el Proyecto de Ley N° 08681-2023-CR se encuentra alineado con la Constitución, el Acuerdo Nacional y la Política Nacional Penitenciaria al 2030, al proponer un programa nacional de capacitación industrial para quienes culminaron su pena o acceden a beneficios penitenciarios. No obstante, el proyecto aún carece de elementos operativos esenciales, como metodología, estructura organizativa, programas formativos,

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

infraestructura y asignación presupuestal, imprescindibles para su implementación a nivel nacional.

En atención a su importancia y coherencia con las políticas públicas del sector justicia, el INPE recomienda dar seguimiento a la iniciativa legislativa, pues podría fortalecer la articulación interinstitucional y potenciar los servicios de asistencia post penitenciaria. Asimismo, se expresa la disposición de la institución para evaluar una eventual participación una vez que la propuesta sea desarrollada integralmente y se definan los aspectos técnicos necesarios para su ejecución.

4.3 OPINIONES CIUDADANAS

PROYECTO DE LEY	A FAVOR	EN CONTRA	Propuesta Alternativa	OBSERVACION	TOTAL
8681/2024-CR	0	0	0	-----	0

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 De los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

Luego de analizar el Proyecto de Ley N° 8681/2024-CR, que integran el presente predictamen, se ha constatado que cumple con los requisitos de admisión establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

5.2 Análisis técnico del Proyecto de Ley 8681/2024-CR

Como antecedentes⁷, tenemos que, durante la década de 1920, especialistas en derecho penal y penitenciario advirtieron la necesidad de contar con una entidad encargada de supervisar los centros de reclusión en el país. Como respuesta, el artículo 26 del Código Penal de 1924 dispuso la creación de la Inspectoría General de Prisiones. Posteriormente, el 12 de febrero de 1927, el Decreto Supremo N° 70 instituyó la Escuela de Vigilancia e incorporó el Servicio de Identificación Dactiloscópica bajo la administración de dicha Inspectoría. El primer inspector fue el doctor Augusto Llontop, sucedido en 1928 por el doctor Bernardino León y León, quien impulsó reformas

⁷ Proyecto de Ley N° 8681/2024-CR

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

relevantes, entre ellas el cambio de denominación a Dirección General de Prisiones y la aprobación del Reglamento de Clasificación de Conducta de los Penados y del Reglamento del Instituto de Criminología.

Con el paso del tiempo, especialmente en la década de 1940, se estableció la Escuela de Vigilantes. En 1946, durante el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero, se dispuso la creación de la Escuela de Personal Auxiliar de los Establecimientos Penales y de Tutela, aunque su funcionamiento se limitó a dos años. Más adelante, durante el régimen militar del general Juan Velasco Alvarado, se promulgaron diversas normas que fortalecieron el derecho penitenciario peruano, incorporándose la Dirección General de Establecimientos Penales al Ministerio del Interior. No obstante, en el segundo mandato de Fernando Belaúnde Terry, dicha dependencia pasó al ámbito del Ministerio de Justicia.

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) fue oficialmente constituido el 6 de marzo de 1985 mediante el Decreto Legislativo N° 330, junto con la promulgación del Código de Ejecución Penal. Desde entonces, se definió como un organismo público descentralizado, encargado de dirigir el Sistema Penitenciario Nacional y adscrito al sector Justicia. En la actualidad, el INPE funciona como un organismo público ejecutor dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personalidad jurídica de derecho público interno y autonomía funcional, administrativa, económica y financiera.

El INPE administra 69 establecimientos penitenciarios distribuidos en ocho oficinas regionales a nivel nacional, de los cuales 40 se encuentran bajo su gestión directa. En su rol de ente rector del sistema penitenciario, tiene la responsabilidad de aplicar la Política Nacional Penitenciaria, orientada a garantizar un tratamiento integral para las personas privadas de libertad, aquellas que cumplen medidas alternativas o que gozan de beneficios penitenciarios como la semilibertad o la liberación condicional, además de quienes cumplen sanciones limitativas de derechos en establecimientos de medio libre.

Asimismo, la finalidad esencial de la ejecución penal radica en promover la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

De esa manera, la reinserción social⁸, es concebida como un eje esencial pero frecuentemente descuidado dentro del sistema penitenciario peruano, se presenta en el discurso jurídico nacional como uno de los propósitos primordiales de la ejecución penal. Tanto la Constitución Política como la legislación vigente reconocen su importancia (Congreso, 2016)⁹, y esta visión se ve reforzada por los instrumentos internacionales, entre ellos las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), que subrayan el carácter rehabilitador de la pena y la necesidad de favorecer la resocialización como principio rector del derecho penal moderno y de la administración penitenciaria. Sin embargo, la realidad institucional peruana muestra un panorama distinto: el sistema penitenciario último eslabón del aparato de justicia penal ha sido reiteradamente marginado de las políticas públicas y de los planes integrales del Estado (Defensoría del Pueblo, 2018)¹⁰.

A lo largo del tiempo, las prisiones peruanas han operado más como espacios de confinamiento y castigo que como centros orientados al cambio y la reintegración del individuo. Esta visión punitiva ha generado la carencia de programas de rehabilitación sostenibles, así como una evidente falta de compromiso político e institucional.

Aunque en el plano normativo y discursivo la resocialización se reconoce como un principio estructural del sistema penal, en la práctica se le ha relegado a un lugar secundario. El enfoque retributivo de la pena, sumado a la desatención estatal, ha debilitado la función transformadora del encierro. Este panorama invita a reflexionar sobre la naturaleza del tratamiento penitenciario, entendido como el conjunto de acciones, estrategias y procesos orientados a modificar aspectos conductuales y personales del sentenciado, con el propósito esencial de facilitar su reintegración digna y efectiva a la sociedad (Solís, 2018, p. 458)¹¹.

Por otro lado, cuando hablamos de reincidencia, Cuello Calón la define como la situación en la que una persona, tras haber sido juzgada y condenada por

⁸ <https://lpderecho.pe/tratamiento-penitenciario-clave-olvidada-reinsercion-social-peru/>

⁹ Congreso. (2016). Código Penal – Decreto Legislativo 635.

¹⁰ Defensoría del Pueblo. (2018). *Retos del sistema penitenciario peruano. Un diagnóstico de la de mujeres y varones*. www.defensoria.gob.pe

¹¹ Solís Espinoza, Alejandro (2018). *Ciencia Penitenciaria y Derecho de Ejecución Penal*. Lima, Perú: Editora FFECAAT, 6ta edición.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

un delito, vuelve a cometer otro u otros ilícitos bajo determinadas circunstancias. De forma similar, Ramos sostiene que un reincidente es aquel individuo que, habiendo sido previamente sancionado por infringir la ley penal, comete nuevamente una conducta delictiva.

Asimismo, el concepto de reincidencia ha evolucionado a lo largo del tiempo. En la antigüedad, el Código de Manú establecía sanciones extremadamente severas: al primer robo se castigaba con la amputación de dos dedos; al segundo, con la pérdida de un pie y una mano; y al tercero, con la pena de muerte. En la época romana, si bien no existía una teoría formal sobre la reincidencia, se castigaba con dureza al delincuente habitual, especialmente cuando repetía el mismo tipo de falta. Posteriormente, el Código de Justiniano reforzó esta idea al imponer penas más graves a quienes volvían a cometer infracciones similares.

Durante la Edad Media, no se desarrolló una doctrina clara sobre la reincidencia, principalmente porque las sanciones eran tan cruentas y desproporcionadas que muchas veces no guardaban relación con la gravedad del delito cometido. Ya en la Edad Moderna, surgen dos posturas doctrinales contrapuestas: la Escuela Clásica y la Escuela Positivista. La primera, representada por Carrara, sostenía que la reincidencia era consecuencia de la excesiva indulgencia del castigo inicial, por lo que el nuevo delito debía sancionarse con penas más severas, al evidenciar el infractor su falta de respeto por la ley. En cambio, la Escuela Positivista, encabezada por Lombroso y Ferri, concebía el delito como un fenómeno natural y social, afirmando que la conducta delictiva respondía a condiciones biológicas y psicológicas del individuo. Desde esta perspectiva, el reincidente no debía ser visto como una persona común, sino como un sujeto con predisposición especial al delito, que requería un tratamiento diferenciado dentro del sistema penal.

Asimismo, según el Informe Estadístico del Instituto Nacional Penitenciario - INPE¹², en agosto de 2024, un total de 1,446 internos recuperaron su libertad en el Perú. De estas excarcelaciones, el Poder Judicial dispuso el 53%, mientras que el INPE participó en el 47%, principalmente en la gestión administrativa y elaboración de expedientes para beneficios penitenciarios.

¹² Informe Estadístico del Instituto Nacional Penitenciario - INPE, agosto del 2024. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_agosto_2024.pdf](https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_agosto_2024.pdf)

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Del total, 69 personas (5%) fueron liberadas por absolución judicial. En el marco de la ejecución penal, el INPE evaluó y propuso beneficios como la semilibertad y la liberación condicional, además de ejecutar libertades por cumplimiento total o redención de pena, alcanzando 680 liberados bajo estas modalidades (47% del total nacional). Cabe mencionar que el 80.1% de los excarcelados eran primarios, mientras que el 19.9% había estado recluso en dos o más ocasiones, incluyendo casos con hasta siete ingresos previos.

NÚMERO DE EGRESOS SEGÚN TIPO DE LIBERTAD



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

De igual manera, según el Informe Estadístico del del Instituto Nacional Penitenciario - INPE, en abril de 2025, un total de 1,508 personas privadas de libertad fueron excarceladas en el Perú. De ellas, el Poder Judicial dispuso el 51% de las liberaciones y el INPE participó en el 49%, principalmente en la gestión administrativa y elaboración de expedientes de beneficios penitenciarios. Asimismo, 62 internos (4%) recuperaron su libertad por absolución judicial. En el ámbito de la ejecución penal, el INPE evaluó y propuso la concesión de beneficios como la semilibertad y la liberación condicional, además de ejecutar las libertades por cumplimiento total o redención de pena, alcanzando 742 liberados bajo estas modalidades (49% del total nacional). Cabe resaltar que el 80% de los egresados eran

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

primarios, mientras que el 20% registraba antecedentes de reingreso penitenciario.

NÚMERO DE EGRESOS SEGÚN TIPO DE LIBERTAD



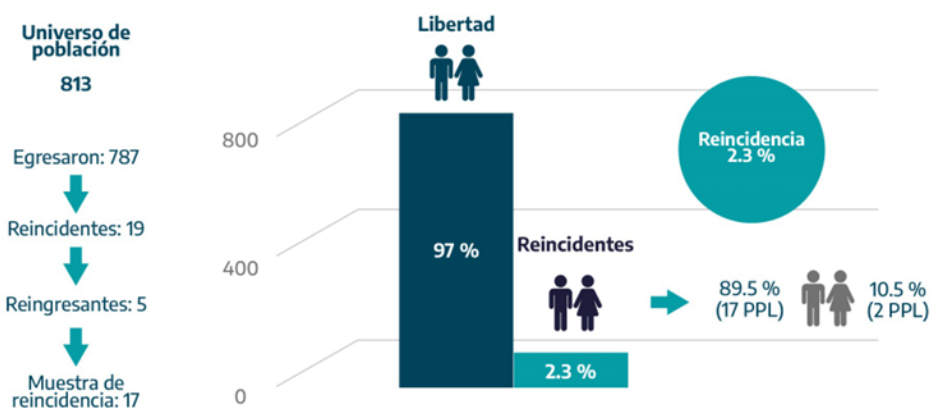
Fuente: Unidades de Registro Penitenciario
 Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

Asimismo, según Informe sobre los factores de reincidencia y el impacto del tratamiento penitenciario del INPE¹³ entre el 2019 y 2024, el Programa Cárceres Productivas del INPE registró la participación de 1,278 internos en talleres desarrollados en convenio con el sector privado. De ellos, 813 recuperaron su libertad durante ese periodo, y 770 (94.7%) se mantienen actualmente en libertad 643 hombres y 127 mujeres, mientras que 43 (5.3%) volvieron a prisión. Del total, 24 personas reingresaron entre 2019 y 2024: 19 por reincidencia (2.3%) y 5 (0.6%) por procesos judiciales pendientes, sin haber cometido nuevos delitos. La muestra analizada incluyó 17 casos reincidentes, de los cuales 15 eran hombres (88.2%) y 2 mujeres (11.8%), lo que refleja una baja tasa de reincidencia entre quienes participaron en actividades productivas penitenciarias.

¹³ Informe sobre los factores de reincidencia y el impacto del tratamiento penitenciario - Población privada de libertad egresada de los programas de educación y trabajo en el Periodo 2018-2024 del INPE. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8183235/6845127-investigacion-reincidencia-y-tratamiento_eba-y-cp.pdf?v=1749255325](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8183235/6845127-investigacion-reincidencia-y-tratamiento_eba-y-cp.pdf?v=1749255325)

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Figura 11. Población del Programa de Cárceles Productivas con empresas Privadas en el periodo 2019-2023.



Elaboración propia
 Fuente: Oficina de Gabinete de Asesores

Como se puede apreciar, el análisis del impacto de los talleres del programa Cárceles Productivas revela resultados altamente positivos en la reducción de la reincidencia delictiva. De las 813 personas egresadas, solo 19 (2.3%) volvieron a delinquir y 5 (0.6%) reingresaron por procesos judiciales pendientes, sin cometer nuevos delitos. Estos datos confirman que la participación en actividades productivas y laborales dentro del penal contribuye significativamente a la resocialización y previene la repetición de conductas delictivas. Además de generar ingresos o reducir condenas, el trabajo penitenciario fortalece la disciplina, el trabajo en equipo y el aprendizaje de oficios, impulsando la transformación personal y social de los participantes.

Sin embargo, en dicha investigación también advierte que la reinserción laboral posterior a la liberación sigue siendo un reto: el 52.9% de los reincidentes volvió a delinquir durante el primer año en libertad, principalmente por delitos contra el patrimonio. Esto evidencia la urgencia de fortalecer los programas de apoyo postpenitenciario, ampliar las oportunidades educativas y laborales, y combatir la estigmatización social que limita el acceso al empleo formal.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

En esa línea, según el informe sobre los factores de reincidencia y el impacto del tratamiento penitenciario - Población privada de libertad egresada de los programas de educación y trabajo en el Periodo 2018-2024 del INPE¹⁴ recomiendan ampliar y mejorar los programas educativos en todos sus niveles, garantizar la entrega oportuna de certificados de estudio, y reforzar la infraestructura y recursos pedagógicos en los penales. Asimismo, se sugiere coordinar con la población próxima a egresar para brindar información sobre empleabilidad y emprendimiento, además de consolidar alianzas con empresas privadas que permitan sostener la capacitación y generar espacios de trabajo dignos y sostenibles tras la libertad.

El tratamiento penitenciario comprende el conjunto de acciones orientadas a reducir los factores de riesgo criminógeno presentes en la población penal, con el propósito de reeducar, rehabilitar y reintegrar a la persona privada de libertad en la sociedad, evitando así su reincidencia delictiva. Para ello, se aplican métodos integrales de tipo biológico, psicológico, psiquiátrico, educativo, social y laboral, entre otros, que se adaptan a las características y necesidades específicas de cada interno. Este proceso se desarrolla en los establecimientos penitenciarios y de medio libre a través de diversas áreas especializadas, como educación, trabajo, asistencia social, asesoría legal y apoyo psicológico, entre otras.

Por su parte, el trabajo penitenciario, constituye tanto un derecho como una obligación del interno y forma parte esencial de su proceso de tratamiento y reinserción. Se lleva a cabo en talleres productivos o en actividades laborales individuales o colectivas, desarrolladas dentro de los establecimientos penitenciarios o en espacios de medio libre, contribuyendo al aprendizaje de habilidades útiles para su vida posterior a la reclusión.

De igual forma, las actividades productivas penitenciarias comprenden el conjunto de labores desempeñadas por internos y liberados como parte de su programa de tratamiento. Estas se ejecutan en talleres o mediante iniciativas individuales o grupales, bajo la supervisión y lineamientos del INPE, con el objetivo de fortalecer la formación laboral, promover la disciplina y facilitar la reinserción social efectiva.

¹⁴chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmka/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8183235/6845127-investigacion-reincidencia-y-tratamiento_eba-y-cp.pdf?v=1749255325

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

La creación de un Programa Nacional de Capacitación Industrial dirigido a personas que han cumplido su pena privativa de libertad o están bajo medidas de semilibertad en el Perú podría tener múltiples impactos positivos como los siguientes:

➤ **Mejora de la empleabilidad y reinserción laboral:**

Las personas que salen de prisión o que cumplen semilibertad enfrentan altos niveles de desempleo o subempleo y de acuerdo con estudios internacionales muestran que la falta de empleo tras la liberación se asocia con una mayor probabilidad de reincidencia¹⁵. Asimismo, un programa de capacitación industrial (por ejemplo, enseñanza de oficios, tecnologías, manufactura, instalación de sistemas, mantenimiento), les daría habilidades demandadas en el mercado laboral, lo cual mejora sus oportunidades de inserción formal o de emprendimiento. El empleo estable y digno contribuye a que la persona tenga ingresos propios, autoestima, vínculos sociales positivos, lo que a su vez reduce su vulnerabilidad al hecho de reincidir.

➤ **Reducción de la reincidencia penal:**

Al mejorar la reinserción laboral, disminuye uno de los factores de riesgo de reincidencia: el desempleo y la marginalidad económica¹⁶. Con ello se favorece la seguridad ciudadana, ya que menos personas vuelven a delinquir por falta de alternativas.

➤ **Beneficios sociales y económicos para el país:**

Más personas trabajando significa mayores aportes al sistema productivo, menores costos en seguridad y justicia (menos reingresos al sistema penitenciario). Asimismo, mejora de la integración social al reducir la estigmatización de exinternos si cuentan con empleo y rol productivo. Si con ello se promueve industrias y oficios en zonas vulnerables o con población penitenciaria, también genera desarrollo local.

➤ **Mejora en la cultura institucional del sistema penitenciario**

Un programa nacional de capacitación industrial, para las personas que cumplieron su pena privativa de libertad y otras medidas de semilibertad demuestra que no solo se orienta únicamente al castigo sino se también

¹⁵ https://fliphtml5.com/ekbw/crlk/Post-Release_Recidivism_and_Employment_among_Different_.../

¹⁶ https://fliphtml5.com/ekbw/crlk/Post-Release_Recidivism_and_Employment_among_Different_.../

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

a la rehabilitación y reinserción del penado a la sociedad, lo cual alinea con buenas prácticas internacionales.

Por otro lado, en cuanto al interés nacional, es necesario destacar que el Estado peruano tiene la responsabilidad de asegurar que las personas que recuperan su libertad cuenten con condiciones adecuadas para lograr una reinserción plena y efectiva en la sociedad, evitando que vuelvan a incurrir en conductas delictivas. Promover un Programa Nacional de Capacitación Industrial representa una acción de interés nacional, ya que contribuye a fortalecer la seguridad ciudadana, reduce la reincidencia penal y fomenta el desarrollo productivo del país. A través de la formación técnica e industrial, el Estado impulsa la empleabilidad y la productividad de un sector de la población que, al reinsertarse laboralmente, aporta al crecimiento económico y a la cohesión social, consolidando una política penitenciaria moderna basada en la rehabilitación y no solo en la sanción.

Por lo expuesto, y tras incorporar las mejoras pertinentes a la fórmula legal inicial, se obtiene una propuesta normativa con una estructura técnicamente sólida y coherente con los estándares legislativos vigentes en el Perú al 2025, al articular de manera clara la declaración de interés nacional. El articulado reconoce que la reinserción social no solo es una obligación estatal, sino también una respuesta humana y necesaria frente a una realidad social compleja, en vista que miles de personas que, tras cumplir una condena, enfrentan barreras estructurales que dificultan reconstruir sus proyectos de vida. En este sentido, la creación del PRONACID se presenta como un instrumento normativo que no solo alinea políticas públicas, sino que intenta tender puentes entre el sistema penitenciario y las oportunidades laborales reales, incorporando un enfoque de dignidad, prevención y derechos fundamentales.

La ley precisa la población beneficiaria y establecer un encargo claro al Poder Ejecutivo y la articulación multisectorial. No obstante, su mayor valor se encuentra en el mensaje que transmite, el reconocer que la reinserción no es un acto aislado, sino un proceso social que involucra al Estado, las comunidades y a las propias personas excarceladas. De esta forma, la fórmula legal no solo cumple con los requisitos técnicos formales, sino que también incorpora una visión humanizada de la política penal, entendiendo que la capacitación y la oportunidad laboral son herramientas esenciales para prevenir la reincidencia y promover una inclusión efectiva y sostenible.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Asimismo, la presente iniciativa se articula plenamente con el marco constitucional y con los lineamientos de política pública definidos en el Acuerdo Nacional, así como con las prioridades establecidas en la Agenda Legislativa del Congreso de la República. Su contenido respeta la jerarquía normativa, el Estado de derecho y los compromisos asumidos por el país en materia de seguridad ciudadana, inclusión social y fortalecimiento institucional. En esa línea, el proyecto no solo desarrolla principios recogidos en los capítulos I y II de la Constitución Política, sino que también contribuye al cumplimiento de objetivos estratégicos de largo plazo acordados a nivel nacional.

De igual manera, se vincula de manera directa con las políticas aprobadas en el Acuerdo Nacional, particularmente con la Política 7, orientada a consolidar acciones integrales para prevenir, desalentar, sancionar y erradicar conductas que afecten la seguridad o la convivencia social; fomentar una cultura de respeto a la ley y fortalecer la estabilidad social; y promover la especialización de las entidades encargadas de la seguridad ciudadana. Asimismo, se alinea con la Política 11, que impulsa la eliminación de toda forma de discriminación y garantiza la igualdad de oportunidades para todas las personas, principio fundamental para asegurar procesos de reinserción dignos, sostenibles y libres de estigmas para quienes recuperan su libertad.

4.1 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

En cuanto a la necesidad de la propuesta legislativa; resulta necesaria porque atiende una problemática social persistente, la dificultad que enfrentan las personas que recuperan su libertad para reinsertarse en un entorno que, en muchos casos, les cierra puertas laborales y las mantiene en una situación de vulnerabilidad extrema. La falta de oportunidades productivas favorece la reincidencia y debilita las políticas públicas de tratamiento postpenitenciario. En ese contexto, la creación del PRONACID constituye una herramienta estatal que busca ofrecer formación industrial y desarrollo de capacidades, permitiendo que quienes cumplieron una condena reconstruyan su proyecto de vida sobre bases más sólidas y dignas. Además, responde al mandato constitucional de promover la resocialización y garantizar condiciones que eviten la exclusión sistemática de esta población.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Con respecto a la viabilidad; desde el punto de vista técnico y administrativo, la propuesta es viable porque se adecua a las competencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto Nacional Penitenciario, instituciones que ya gestionan programas de tratamiento y reinserción. La ley no exige la creación inmediata de nuevas estructuras complejas, sino que ordena diseñar e implementar progresivamente un programa articulado, lo que permite ajustarlo a la disponibilidad presupuestal y a la capacidad operativa existente. Asimismo, la participación de gobiernos regionales y locales facilita la descentralización de las acciones formativas y mejora la eficiencia al aprovechar instalaciones y alianzas previamente desarrolladas. Esta gradualidad permite que el programa sea sostenible y escalable en el tiempo.

Y por último, la oportunidad para el Estado y la sociedad; la propuesta es oportuna porque se enmarca en un momento en que el país busca fortalecer la seguridad ciudadana desde una perspectiva preventiva, incorporando intervenciones que reduzcan los factores que impulsan la reincidencia delictiva. Invertir en capacitación industrial para personas excarceladas no solo tiene un impacto positivo en su vida personal y familiar, sino que también contribuye a una convivencia más segura y al desarrollo económico local al generar mano de obra calificada. Además, la iniciativa dialoga con los compromisos del Acuerdo Nacional y con la Agenda Legislativa vigente, lo que refuerza su pertinencia política y social. En suma, es una medida que llega en el momento preciso, responde a una necesidad real y se articula con los esfuerzos nacionales por promover inclusión, justicia y estabilidad social.

4.2 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Con respecto al marco normativo, el proyecto se inserta adecuadamente en el marco jurídico nacional que regula la función resocializadora del sistema penitenciario, especialmente en lo establecido por la Constitución Política respecto de la dignidad humana, el derecho al trabajo y la obligación estatal de facilitar la reintegración de las personas que han culminado una condena. Asimismo, se articula con lo previsto en el Código de Ejecución Penal, que reconoce la importancia de la educación y la capacitación como componentes del tratamiento penitenciario y postpenitenciario. La iniciativa también dialoga con las políticas públicas aprobadas por el Acuerdo

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Nacional y con los lineamientos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre reinserción y prevención de la reincidencia. En síntesis, la propuesta no colisiona con las normas existentes; por el contrario, profundiza y materializa obligaciones ya reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Con relación al efecto de la vigencia de la norma, la ley generaría un efecto inmediato en la orientación de la política pública de reinserción, al otorgar rango legal a la creación de un programa nacional especializado en capacitación industrial para personas excarceladas o beneficiarias de medidas alternativas. Su vigencia permitiría al Estado ordenar recursos, articular instituciones y establecer rutas técnicas para que la reinserción deje de depender únicamente de esfuerzos aislados. Además, el reconocimiento legal del PRONACID abriría la puerta a la formulación de convenios con entidades públicas y privadas, ampliando las oportunidades formativas y laborales para una población históricamente marginada. A mediano plazo, la aplicación efectiva de la norma contribuiría a disminuir los índices de reincidencia, fortalecer la seguridad ciudadana y promover la cohesión social al brindar a las personas egresadas del sistema penitenciario herramientas reales para reconstruir sus vidas.

VI. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En concordancia con lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se ha llevado a cabo un análisis orientado a identificar y valorar los posibles impactos que la presente iniciativa legislativa podría generar en las personas y colectivos directamente afectados por su aplicación. En este contexto, se presenta el siguiente cuadro explicativo:

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Problema Identificado	Sujetos Involucrados	Objetivos del Dictamen	Alternativas de Solución	Indicadores
Las personas que han cumplido penas privativas de libertad o se encuentran bajo medidas de semilibertad y libertad condicional enfrentan barreras significativas para su reinserción social y laboral, lo que incrementa la probabilidad de reincidencia y limita la efectividad de las políticas penitenciarias.	1. Personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional 2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 3. Instituto Nacional Penitenciario (INPE). 4. Gobiernos regionales y locales. 5. Sociedad civil y empresas del sector industrial para la vinculación laboral.	1. Declarar de interés nacional la creación del PRONACID. 2. Establecer un marco legal que permita la implementación de programas de capacitación técnica e industrial. 3. Contribuir a la reducción de la reincidencia y fortalecer la política de tratamiento postpenitenciario. 4. Articular la participación interinstitucional en la reinserción social y laboral de las personas beneficiarias.	Creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional.	1. Número de personas ex privadas de libertad incorporadas al PRONACID. 2. Porcentaje de participantes que logran empleo formal o emprendimientos productivos tras la capacitación. 3. Reducción de la reincidencia delictiva en la población atendida. 4. Número de convenios interinstitucionales y privados implementados. 5. Nivel de satisfacción de los beneficiarios respecto a la capacitación recibida y al apoyo institucional.

Alternativa	Sujetos Involucrados	Análisis Costo - beneficio			
		Monetario (cuantitativo)		No Monetario (cualitativo)	
		Costos	Beneficios	Costos	Beneficios
Creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional	1. Personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional 2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 3. Instituto Nacional Penitenciario (INPE).	1. Asignación presupuestal para la creación y funcionamiento del PRONACID. 2. Costos asociados a la capacitación técnica e industrial, incluyendo adquisición de herramientas, maquinaria y recursos didácticos.	1. Aumento de la participación laboral formal de personas ex privadas de libertad, generando ingresos y contribuciones fiscales. 2. Reducción de costos asociados a reincidencia y sobrecarga del sistema penitenciario.	1. Tiempo y esfuerzo de los beneficiarios para participar en los programas de capacitación. 2. Necesidad de sensibilización social para la aceptación de ex privadas de libertad en el entorno laboral. 3. Requerimiento de fortalecimiento institucional.	1. Mejora de la reinserción social y fortalecimiento de la ciudadanía responsable. 2. Reducción de la estigmatización y discriminación hacia personas ex privadas de libertad. 3. Consolidación de la cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos. 4. Mayor cohesión social y estabilidad.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

Firmado digitalmente por:

RAMÍREZ GARCÍA Tania

Estefany FAU 2016-01-01-01-01-01

documento

Fecha: 30/12/2025 08:46:37-0500



libertad condicional. Soy el autor (IN).	Penitenciario (INPE). 4. Gobiernos regionales y locales. 5. Sociedad civil y empresas del sector industrial para la vinculación laboral.	3. Gastos operativos de coordinación interinstitucional entre Ministerio de Justicia, INPE y gobiernos regionales y locales. 4. Recursos destinados a seguimiento y evaluación de los beneficiarios.	sistema penitenciario. 3. Potencial incremento en productividad industrial al incorporar mano de obra capacitada. 4. Reducción de gastos sociales vinculados a la exclusión y marginalidad de personas egresadas del sistema penitenciario.	institucional y coordinación intersectorial para asegurar la implementación efectiva.	comunitaria a través de la inclusión productiva de la población beneficiaria. 5. Disminución de la criminalidad asociada a la reincidencia, al ofrecer alternativas de empleo y desarrollo personal.
--	--	---	---	---	---

VII. PROPUESTA DE TEXTO SUSTITUTORIO

La Comisión, luego de realizar un análisis exhaustivo y cuidadosamente fundamentado de la propuesta legislativa, concluye que la iniciativa es procedente y pertinente. Durante este proceso, se consideraron y valoraron los aportes proporcionados por la entidad que respondió a la consulta formal, los cuales permitieron perfeccionar el proyecto de ley, aclarar posibles ambigüedades y prevenir interpretaciones subjetivas que pudieran obstaculizar su correcta implementación, así como asegurar la adecuada ubicación normativa de sus disposiciones.

Como resultado de esta labor de revisión y depuración técnica, se presenta un texto legal estructurado en un artículo único. Este documento propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional, contribuyendo a su integración plena en la sociedad y al fortalecimiento del sistema penitenciario.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República,



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupé FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2025 12:32:27-0500

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 8681/2024-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de interés nacional la creación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID) para la reinserción de personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o accedan a beneficios de semilibertad o libertad condicional

recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 8681/2024-CR con el siguiente
TEXTO SUSTITUTORIO:



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2025 14:46:17-0500

FORMULA LEGAL



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2025 16:04:46-0500

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDUSTRIAL (PRONACID) PARA LA REINSERCIÓN DE PERSONAS QUE HAYAN CUMPLIDO SU PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD O ACCEDAN A BENEFICIOS DE SEMILIBERTAD O LIBERTAD CONDICIONAL

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación e implementación del Programa Nacional de Capacitación Industrial (PRONACID), destinado a impulsar acciones de capacitación técnica e industrial para las personas que hayan cumplido su pena privativa de libertad o que accedan a algún beneficio penitenciario de semilibertad o libertad condicional, a fin de fortalecer la reinserción social y mejorar la coordinación interinstitucional del sistema penitenciario nacional. Para tal efecto, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Instituto Nacional Penitenciario, los gobiernos regionales y los gobiernos locales coordinan en el marco de sus respectivas competencias y atribuciones.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 03 de diciembre de 2025



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David
Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 13:24:42-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2025 12:17:57-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2025 09:56:06-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2025 16:19:50-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente

Comisión de Justicia y Derechos Humanos



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 17:35:53-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 15:00:49-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2025 09:47:05-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 12:51:00-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2025 10:57:16-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 15:41:15-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2025 12:28:56-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGUEROA
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2025 09:39:34-0500

www.congreso.gob.pe

Plaza Bolívar. Av. Abancay s/n Lima, Perú
Central telefónica 311-7777