



Proyecto de Ley N° 2670/2021-CR

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



Proyecto de Ley N° _____

La Congresista de la República que suscribe, **YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO**, integrante del Grupo Parlamentario Somos Perú, en uso de las facultades de iniciativa legislativa prevista en los artículos 102 numeral 1), y 107 de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El congreso de la República,

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO A LOS BENEFICIOS PENITENCIARIOS DE SEMI LIBERTAD Y LIBERTAD CONDICIONAL

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto promover el acceso a los beneficios penitenciarios de semilibertad y libertad condicional considerando favorablemente que los internos formen parte del programa de cárceles productivas, en beneficio de la población penitenciaria; lo cual contribuirá al deshacinamiento de las cárceles, así como lograr la reinserción social del interno en la sociedad.

Artículo 2. Modifíquense los artículos 56, 57 y 58 del Código de Ejecución Penal

Modifíquense el numeral 6 y 7 del artículo 56, numeral 3 del artículo 57 y numeral 1.4 del artículo 58 del Código de Ejecución Penal, de acuerdo con el siguiente texto;



"Artículo 56º.- Tramitación, plazo y requisitos de los expedientes de semi-libertad o liberación condicional."

El Consejo Técnico Penitenciario, a pedido del interesado, en un plazo de quince días hábiles, bajo responsabilidad, organiza el expediente de semi-libertad o liberación condicional, que debe contar con los siguientes documentos:

(... "6. Informe del Consejo Técnico Penitenciario sobre el grado de readaptación del interno, considerando los informes de las distintas áreas de tratamiento. Asimismo, se deberá informar cualquier otra circunstancia personal útil para el pronóstico de conducta **o la participación del interno en el programa de Cárceles Productivas.**

7. Certificado notarial, municipal o judicial que acredite domicilio o lugar de alojamiento. **Los certificados en mención, tendrán un período de caducidad de 12 meses desde su emisión".)**

"Artículo 57.- Criterios para evaluar su procedencia"

El juez concederá el beneficio penitenciario de semi - libertad o liberación condicional, cuando durante la audiencia se haya podido establecer que el interno ha alcanzado un grado de readaptación que permita pronosticar que no volvería a cometer nuevo delito al incorporarse al medio libre; en este sentido, las actuaciones de las audiencias de beneficios penitenciarios se orientarán a debatir las condiciones de readaptación alcanzadas por el interno; así como:

(... "3. Las medidas disciplinarias que se le haya impuesto durante su permanencia en el establecimiento penitenciario. Las actividades que realizan los internos durante su tiempo de reclusión distintas a aquellas registradas por la administración penitenciaria **o las actividades realizadas en el marco del programa de cárceles productivas; detallándose que el interno deberá acreditar su participación activa en tal actividad con sus diversos trabajos realizados"** ...)

"Artículo 58º.- Procedimiento"

(... "1.4. Iniciada la audiencia, el abogado del sentenciado realizará el informe oral correspondiente, debiendo sustentar las actividades laborales o educativas a las que se dedicará el beneficiado. Para tal efecto puede ofrecer pruebas adicionales



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

en el mismo acto o los sentenciados presentarán en acto de audiencia, los productos realizados o registro visual de los mismos en el marco de su tratamiento penitenciario en el programa de cárceles productivas" ...)

Artículo 4. Modificación del artículo 11 del Decreto Legislativo N°1513, que establece disposiciones de carácter excepcional para el des hacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagiado de virus COVID-19

Modifíquese el literal e del numeral 11.1 y 11.4 del Decreto Legislativo N°1513, de acuerdo con el siguiente texto;

Artículo 11. Procedimiento simplificado para la evaluación de beneficios penitenciarios de semi libertad y liberación condicional.

11.1. El Director de cada establecimiento penitenciario, de oficio, conforma los expedientes electrónicos de semi libertad y liberación condicional de los internos e internas que se encuentren en las etapas de tratamiento de mínima y mediana seguridad del régimen cerrado ordinario, y no se encuentren dentro de los supuestos de exclusión previstos en el artículo 50 del Código de Ejecución Penal.

El expediente electrónico de semi libertad y liberación condicional debe contener la siguiente documentación:

(... "e) Documento elaborado por la autoridad penitenciaria que detalle las incidencias favorables y desfavorables del solicitante durante su internamiento, además del resultado de todas las evaluaciones semestrales de tratamiento o un informe donde se detalle como el interno ha participado en el programa de cárceles productivas.

11.4. La audiencia virtual es única e inaplazable, y se realiza con la interna o interno solicitante del beneficio y tiene por finalidad que el juez forme criterio sobre la pertinencia de la solicitud de semi libertad y libertad condicional. **Asimismo, como criterio para otorgar los beneficios antes señalados, el juez evaluará el trabajo realizado por los internos en el marco de su tratamiento penitenciario en el programa de cárceles productivas; y, permitirá que los sentenciados solicitantes de los beneficios exhiban en acto de audiencia sus trabajos realizados y/o registro visual de los mismos.** En caso el juez estime procedente y otorgue el



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

beneficio penitenciario correspondiente, establece, en forma conjunta o alternada, las reglas de conducta previstas en el artículo 55 del Código de Ejecución Penal" ...)

Artículo 5. Vigencia

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

Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación.

Lima, julio de 2022.

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO

Congresista de la República



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **julio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2670-2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Sobre el principio constitucional de resocialización:

Al respecto, el artículo 139° inciso 22 de nuestra Constitución Política del Perú señala lo siguiente: *"el principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad"*; de la misma manera, el artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que *"el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados"*. Bajo esa misma línea, el precipitado principio permite que todo interno, siempre y cuando la ley lo señale en concordancia con las normativas constitucionales, normativas de ejecución penal, accede a los beneficios penitenciarios con el objeto de ser reinserado en la sociedad.

Asimismo, según el jurista SILVA SANCHEZ, Jesús María, la resocialización del condenado esta integrado por tres sub principios: reeducación, rehabilitación y reincorporación. En esta línea, señala que la **"reeducación"** hace referencia al proceso por el cual la persona adquiere determinadas actitudes que le permitirán desarrollar su vida en comunidad; la **"reincorporación"** hace alusión a la recuperación social de la persona condenada a determinada pena; y, finalmente, la **"rehabilitación"** representa la renovación jurídica del status del ciudadano que cumple determinada pena. De esta forma, la rehabilitación hace referencia aún proceso a través del cual se reeduca, reincorpora y, finalmente, se rehabilita al condenado.¹ (negrita y subrayado nuestro)

Del mismo modo, numerosa jurisprudencia internacional y nacional, desarrolla el contenido de estos principios. En primer término, respecto al principio de resocialización del interno, se debe definir como un proceso de adaptación de todo sujeto condenado, individualizado, durante la ejecución de su pena. *"Por ello, el cumplimiento de las penas que comportan la afectación de la libertad del implicado, impone la necesaria disposición de establecimientos adecuados y la adopción de todo un sistema penitenciario, cuyo componente jurídico se edifique sobre la base del reconocimiento insoslayable de la dignidad humana y del respeto riguroso a los derechos humanos del recluso, sujeto pasivo*

¹ MONTOYA VIVANCO, Yvan. Reeducación, rehabilitación y reincorporación social del penal. 2008. En: GUTIERREZ, Walter (Director). La Constitución Comentado. Análisis Artículo por Artículo. Tomo II. Lima: Grijley, pp. 634-643.



de una relación especial de sujeción, gobernada por un régimen igualmente especial orientado hacia el logro cabal de las funciones que el ordenamiento le atribuye a la pena."²

Respecto al sub principio de reeducación, el Tribunal Constitucional ha establecido que *"la grave limitación de la libertad personal que supone la pena privativa de libertad, y su quantum específico, son el primer efecto reeducador en el delincuente, quien internaliza la seriedad de su conducta delictiva, e inicia su proceso de desmotivación hacia la reincidencia (prevención especial de efecto inmediato).*

Y en relación a la rehabilitación, el Tribunal Constitucional ha señalado que ésta tiene *"la función de formar al interno en el uso responsable de su libertad. No la de imponerle una determinada cosmovisión del mundo ni un conjunto de valores que, a lo mejor, puede no compartir. Pero, en cualquier caso, nunca le puede ser negada la esperanza de poderse insertar en la vida comunitaria. Y es que, al lado del elemento retributivo, ínsito a toda pena, siempre debe encontrarse latente la esperanza de que el penado algún día pueda recobrar su libertad. El internamiento en un centro carcelario de por vida, sin que la pena tenga un límite temporal, aniquila tal posibilidad."*³

Aunado a ello, los beneficios penitenciarios, según el Tribunal Constitucional *"...no son derechos fundamentales, sino garantías previstas por el Derecho de Ejecución Penal, cuyo fin es concretizar el principio constitucional de resocialización y reeducación del interno"*⁴. Teniendo en cuenta, la finalidad resocializadora de los beneficios penitenciarios, el cual guarda relación con el artículo 1° de la Constitución Política del Perú, lo cual señala que *"la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado"*, en virtud que el Estado en marco del principio de la dignidad, *tiene la obligación de adoptar medidas para que el interno pueda reincorporarse a la vida comunitaria, y que ello se realice con respeto a su autonomía individual, siendo que el principio resocializador tiene la función de formar al interno en el uso responsable de su libertad.*⁵

² Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana C- 549/94. Párrafo "b"

³ MONTOYA VIVANCO, Yvan. Reeducación, rehabilitación y reincorporación social del penal. 2008. En: GUTIERREZ, Walter (Director). Op.cit.

⁴ SSTC 0842-2003-PHC/TC, fundamento 3; 2700-2006-PHC/TC, fundamento 19; 0033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 46

⁵ En Hacinamiento de los penales y estado de cosas inconstitucional. <http://estudiocastilloalva.pe/2020/06/05/hacinamiento-de-los-penales-y-estado-decosas-inconstitucional>



Problemática del sector:

En primer lugar, *a lo largo de siglos de historia, la pena y su ejecución ha presentado distintas finalidades: Desde la retribución defendida por los filósofos Kant y Hegel, pasando por la idea de la corrección aplicadas en las casas de trabajos inglesas y holandesas del siglo XVI, hasta llegar a su concepción actual dirigida a la resocialización que en términos dogmático penales se conoce como prevención especial positiva.*⁶

Pues bien, los beneficios penitenciarios son estímulos que son otorgados por los jueces penales *que permiten reducir la permanencia en prisión de un condenado a pena privativa de libertad efectiva, así como a mejorar sus condiciones de detención.*⁷ Asimismo, el TC ha señalado que: *"los beneficios penitenciarios no son derechos fundamentales, sino garantías previstas por el Derecho de Ejecución Penal, cuyo fin es concretizar el principio constitucional de resocialización y reeducación del interno. Las garantías persiguen el aseguramiento de determinadas instituciones jurídicas y no engendran derechos fundamentales a favor de las personas. Por otro lado, no cabe duda de que aun cuando los beneficios penitenciarios no constituyen derechos, su denegación, revocación o restricción de acceso a los mismos, debe obedecer a motivos objetivos y razonables".*⁸

Estos beneficios son otorgados en el marco de lineamientos establecidos por el Código de Ejecución Penal, procedimientos y requisitos señalados en el mismo. Además, el Poder judicial, como ente rector encargado de otorgar lo beneficios penitenciarios de semi libertad y libertad condicional; y, por medio de la Resolución Administrativa N°297-2011-P-PJ⁹, establece los siguientes criterios: i) *Naturaleza del delito*; ii) *Gravedad objetiva*; iii) *Trascendencia social*; iv) *Personalidad del agente*; v) *Peligrosidad del agente*. Y otorgar el beneficio penitenciario es una actividad discrecional del juez o jueza, se precisa en la resolución administrativa *"siempre que permitan razonablemente una prognosis positiva de readaptación social del interno (a)".* Además, señala que "el órgano jurisdiccional ha de justificar, mediante la motivación pertinente con absoluta claridad y rigor jurídico, la estimación o desestimación del beneficio penitenciario solicitado.

⁶ En tesis: Matamoros Ccanto, Paulina. El Rechazo Del Beneficio Penitenciario De Semilibertad O Liberación Condicional, Imposibilita Se Consolide La Rehabilitación Social Del Sentenciado En El Establecimiento Penitenciario De Huancavelica – 2017. P 13.

⁷ MINJUS. Manual de Beneficio Penitenciario. Perú.

⁸ Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 0842-2003-HC/TC

⁹ Publicado en el Peruano, con fecha 12 de agosto de 2011



Asimismo, se toman en cuenta los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, las actuaciones de las audiencias de beneficios penitenciarios se orientarán a debatir las condiciones de readaptación alcanzadas por el interno, así como:

1. Los esfuerzos realizados por reparar el daño causado con el delito cometido;
2. Los antecedentes penales y judiciales;
3. Las medidas disciplinarias que se le haya impuesto durante su permanencia en el establecimiento penitenciario;
4. Las actividades que realizan los internos durante su tiempo de reclusión, distintas aquellas registradas por la administración penitenciaria (premiaciones, distinciones, diplomas ganadas en concursos por ejemplo, pintura, dibujo, ajedrez, etc.; realizados y organizadas por la administración penitenciaria y órganos de tratamiento en fechas festivas como día de la madre, fiestas patrias, etc.).
5. El arraigo del interno nacional, en cualquier lugar del territorio nacional debidamente acreditado. Para el caso de extranjeros, el arraigo se considerará acreditado con un certificado del lugar de alojamiento.
6. Cualquier otra circunstancia personal útil para la formulación del pronóstico de conducta.

En esa misma línea el juez tiene el deber primordial de cumplir lo establecido en el artículo 44° de la Constitución de *"proteger a la población de las amenazas contra su seguridad"*. Entonces *el juez debe de evaluar la condición de resocialización, el cual es difícil de valorar. Pero, el TC ha establecido en caso de dudas, el juez penal tiene la obligación de no conceder el beneficio de libertad. La concesión de beneficio penitenciario se encuentra condicionada a que el juez penal, tras la respectiva valoración, tenga la convicción de que el referido penal se encuentra rehabilitado, y, consecuente no constituye una amenaza para la seguridad de la población.*¹⁰

A continuación se detalla de conformidad con las normas establecidas en materia de Ejecución Penal que podrán acceder a la liberación condicional quienes hayan sido sentenciados por la comisión de los supuestos delictivos previstos en los artículos 121 (primer párrafo), 189, 279, 279-B y 279-G, siempre que se encuentren en la etapa de mínima o mediana seguridad del régimen cerrado ordinario y se trate de su primera condena efectiva, previo pago de la pena de multa y del integro de la cantidad fijada en la sentencia como reparación civil y cuando hayan cumplido las tres cuartas partes de la pena.

¹⁰ Sentencia recaída en el Expediente N° 0012-2010-PI/TC



Entonces, la problemática radica en que la administración de justicia adolece de una serie de defectos entre ellos la normalización del incumplimiento de plazos procesales, la demora en la tramitación de expediente por ende programación de audiencias. Ocasionando con ello para el caso en específico que los solicitantes de beneficios penitenciarios se vean perjudicados, estando a que en primer lugar los documentos que constituyen el Informe Técnico (expediente de solicitud de beneficio penitenciario) deben estar actualizados para acto de audiencia y ante la demora en su programación se ven obligados a tramitarlos otra vez; en segundo lugar, las esperanzas que alberga cada interno al pensar que pronto va poder compartir tiempo con su familia se ven reducidas así como también sus sueños y/o metas personales; en tercer lugar, tras meses en la demora de la programación de su audiencia y una vez fijada fecha sucede que a consideración y criterio del juez resuelve denegar el beneficio penitenciario al solicitante pese haber cumplido con todos los requisitos, y a presentar en acto de audiencia los medios probatorios que acrediten estar resocializado. Siendo de esta forma, los internos continúan cumpliendo con su condena a pesar de tener la posibilidad de ser reinserado a la sociedad, contribuyendo con el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios vulnerando los derechos fundamentales entre ellos el de la integridad personal.

Para una mejor precisión de lo expuesto en el párrafo anterior, el INPE señala que *en relación a la población extramuros, se encuentran aquellos que han egresado tras la obtención de un beneficio penitenciario (semilibertad o libertad condicional); o que han sido sentenciados a condenas de Penas Limitativas de Derechos (Prestación de Servicio a la Comunidad y la Limitación de Días Libre); o los sentenciados a Medidas Alternativas (Sentenciados a Suspensión de la Ejecución de la Pena, Sentenciados a Reserva del Fallo Condenatorio, Procedimiento Especial de Conversión de Penas o Vigilancia Electrónica Personal); como resumimos seguidamente:*¹¹

¹¹ INPE. Informe estadístico abril del año 2021. P.11



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

GRÁFICO I- ESTADÍSTICA AÑO 2021

POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS Y EXTRAMUROS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

Población Total: 125,259				
Establecimientos Penitenciarios 86,676		Establecimientos De Medio Libre 38,583		
Procesados	Sentenciados	Asistencia Post Penitenciario	Penas Limitativas de Derechos	Medidas Alternativas
30,614	56,062	6,116	30,760	1,707

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

Según datos estadísticos obtenidos por INPE, señala que la “*población penitenciaria a nivel nacional al mes de abril 2021 es de 125,259 personas; de ellos, 86,67614 personas se encuentran en los establecimientos penitenciarios por un mandato de detención judicial o prisión preventiva o sentencia con pena privativa de libertad efectiva, mientras que 38,583 personas asisten a establecimientos de medio libre al haber sido sentenciados a penas limitativas de derechos o dictaminas a medidas alternativas de internamiento, o liberados con beneficio penitenciario de Semi libertad o Liberación Condicional.*”¹²

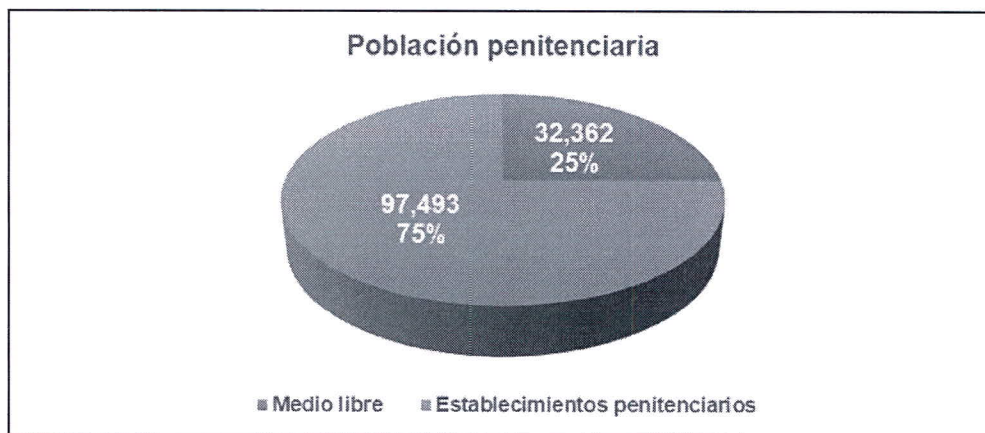
Aunado a ello, el Decreto legislativo N° 1513, publicado en el marco de la pandemia, el cual facilita el otorgamiento de los beneficios penitenciarios y de justicia pena juvenil, remisión condicional de penal, cesación de prisión preventiva con la finalidad de impactar positivamente en el deshacinamiento de la población penitenciaria para preservar la integridad, vida y salud de las personas internas en los establecimientos penitenciarios; bajo esa misma línea es menester precisar que la población penitenciaria total para marzo de 2020 es de 129,855 personas; de las cuales 97,493 (75%) se encuentran internas en establecimientos penitenciarios; y, 32,362 (25%) cumplen medidas en establecimientos de medio libre¹³, conforme se aprecia en el siguiente gráfico.

¹² INPE. Ob.cit. P.11

¹³ Instituto Nacional Penitenciario – INPE (2020a). Informe Estadístico marzo 2020.

GRÁFICO II-ESTADISTICA 2020

Gráfico N° 04. Población penitenciaria



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Estadístico marzo 2020 INPE (2020a).

De la misma manera en relación a la población extramuros conformada por los Establecimientos de Medio Libre, los cuales abarcan asistencia post penitenciario, penas limitativas de derechos y medidas alternativas, se detalla a continuación la estadística al mes de marzo del 2020.

GRÁFICO III- MARZO 2020

POBLACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

POBLACION TOTAL 129,855					
ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS			ESTABLECIMIENTOS DE MEDIO LIBRE		
97,493			32,362		
PROCESADOS	SENTENCIADOS		ASISTENCIA POST	PENAS LIMITATIVAS	MEDIDAS
35,931	61,562		PENITENCIARIO	DE DERECHOS	ALTERNATIVAS
			5,723	25,614	1,025

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



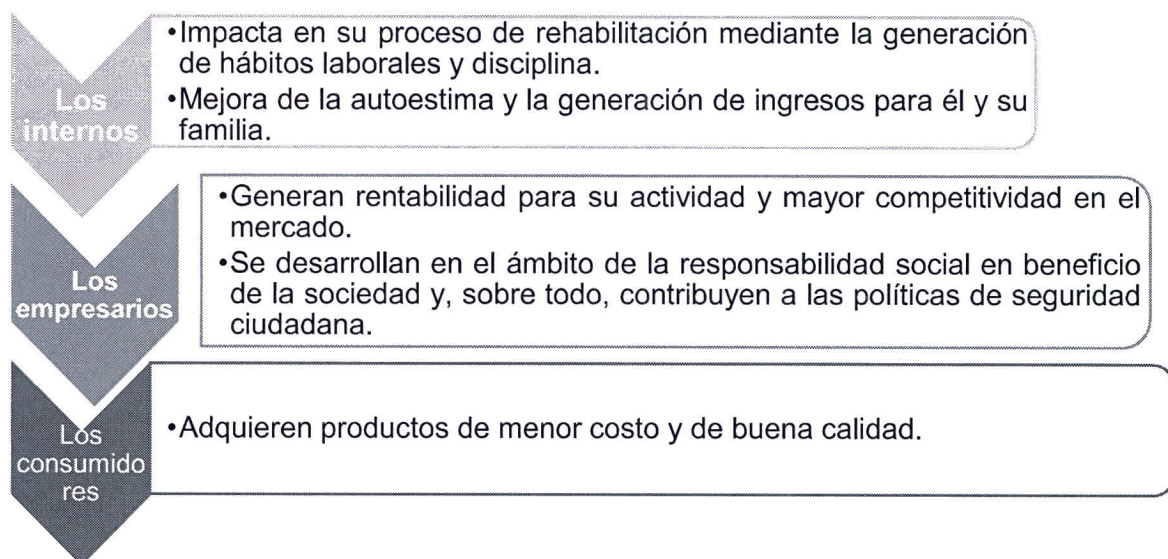
De lo que podemos colegir en comparación con los datos estadísticos del año 2021 y año 2020, la diferencia de condenados que cumplen medidas en establecimientos de medio libre, específicamente la de asistencia post penitenciario (liberados con beneficio penitenciario de Semilibertad o Liberación Condicional) radica en 393. Motivo por el cual, consideramos que la finalidad del Decreto Legislativo N° 1513 no se viene cumpliendo, tal y como lo podemos ver en la poca diferencia de cifras.

Finalmente, esta álgida problemática a la larga sigue irrogando gastos al Estado, presupuesto que puede ser destinado en la infraestructura del mismo Poder Judicial, así como de los penales, que según la estadística recabada por el INPE existe una sobrepoblación al 200%.

Programa de Cárceles Productivas:

Este programa se implementó mediante el Decreto Legislativo N° 1343, política que tiene como objeto regular y fortalecer el tratamiento penitenciario y post penitenciario, a través de la promoción y desarrollo de actividades productivas que permitan lograr la reinserción laboral y contribuir a la resocialización de la población penitenciaria.

A su vez, el programa de cárceles productivas, une esfuerzos con los empresarios de nuestro país, público objetivo, quienes actúan en conjunto al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) tomando en cuenta una política de responsabilidad social para beneficiar a los siguientes involucrados.





"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

La sociedad

- Al cumplirse con los objetivos trazados para el interno, este se insertará a la sociedad fortalecido y dotado de competencias para el trabajo que conlleven a reducir la reincidencia en el delito.

El sistema penitenciario

- cumple su finalidad resocializadora a través del trabajo productivo.

Fuente: INPE- <https://www.gob.pe/9624-carceles-productivas>

Del mismo modo, se promueve la participación de empresas del ámbito privado en talleres productivos dentro de las prisiones, a efectos de que los reclusos elaboren bienes a favor de estas compañías a cambio de una contraprestación dineraria sin que estos implique una relación laboral¹⁴.

Y en el marco de este programa, el INPE utiliza la siguiente metodología, la firma de convenios de cooperación interinstitucional, los cuales permiten una relación fluida con los empresarios de los diversos departamentos del país. A la fecha, el INPE ya ha suscrito convenios marco con 74 empresarios agremiados en distintas cámaras de comercio y que ya se benefician con las ventajas de apostar por los penales y su población que se rehabilita gracias a la educación y el trabajo.¹⁵

Entonces, esta política social, contribuye con la resocialización y rehabilitación de los internos, sujetos condenados por un delito que vienen cumpliendo una pena efectiva dentro de un establecimiento penitenciario; lo que se busca con ello es que estas personas de la mano de los empresarios puedan vender a terceros sus productos realizados coadyuvando de esta manera en la economía y generándose un ingreso para sí y su familia, cumpliéndose la finalidad de reinsertarse a la sociedad. Advirtiéndose, la posibilidad que al lograr su libertad ya sea a través de los beneficios penitenciarios, pena cumplida, medio libre no van a incurrir en reincidencia en razón que van obtener ingresos

¹⁴ Aspauza García, Miguel Leonardo. Las actividades laborales en las prisiones peruanas como herramientas para la reinserción social del condenado. Gaceta Penal & Procesal Penal. N°127- Enero 2020. P 324.

¹⁵ Fuente: INPE- <https://www.gob.pe/9624-carceles-productivas>



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

a partir de las múltiples actividades aprendidas en los penales ya sea emprendiendo su propio negocio o continuando con los convenios con las empresas.

Los internos, al realizar las diferentes actividades por medio de los talleres productivos demuestran la aptitud y capacidad de rehabilitarse para ser reinsertados en la sociedad; y, por consiguiente no constituye una amenaza para la seguridad de la población. Por consiguiente, las destrezas realizadas por los internos en el marco del programa de cárceles productivas deben ser consideradas como criterio evaluador para el acceso a beneficios penitenciarios.

Asimismo, por medio de este programa, el cual establece diversos mecanismos precisados en los párrafos anteriores; en la actualidad los internos vienen formando parte de ello, cumpliéndose entonces la finalidad de reinsertarse en la sociedad. Como lo podemos ver en las siguientes fotografías de eventos desarrollados y de las empresas que se han sumado a lo largo de este tiempo al programa, en el cual se aprecia las diversas actividades que realizan en el marco de ello.

FOTOGRAFÍA 1: Empresa Palmerezzi se suma a Cárceles Productivas, en el cual se aprecia que realizan labores de textilería en el penal Virgen de Fátima; precisándose que la empresa viene contratando a diez internas, con quienes confecciona polos que son distribuidos y vendidos en el mercado nacional, teniendo buena acogida por su calidad.



Fuente: INPE

FOTOGRAFIA 2: Empresarios apuestan por cárceles productivas, cinco convenios de cooperación fueron firmados por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) con empresarios que ya vienen invirtiendo en el penal de Lurigancho, en el marco del programa Cárceles Productivas, con el fin de que los internos accedan a un puesto de trabajo formal y completar su proceso de reinserción.



Fuente: Nota De Prensa N° 286 -2017-INPE

FOTOGRAFÍA N°3: I gran Feria Navideña de Cárceles Productivas 2017, en el cual se aprecia a lo largo de los 20 stands instalados, el personal penitenciario encargado, viene ofertando los mejores artículos elaborados en los 224 talleres de trabajo existentes al interior de los establecimientos penitenciarios.





Fuente: Nota De Prensa N°444-2017- INPE

Fotografía N° 4: Empresas de confecciones se suman a Cárceles Productivas; la empresa de confecciones Emdecorf SAC, mediante la firma de un acta de entendimiento, se sumó a la iniciativa de Cárceles Productivas del INPE, en el penal Virgen de Fátima.



Fuente: NOTA DE PRENSA N° 397-2021-INPE

Fotografía N° 05: En el marco de cárceles productivas, internos son contratados por empresas privadas; internos e internas de los 68 penales del país, están siendo contratados por las empresas privadas para la elaboración de diversos productos, que son bien valorados en el mercado por su calidad.





Fuente: INPE

Además, este programa, a traviesa un gran reto el hacinamiento que se tiene en los establecimientos penitenciarios, lo cual afecta a los internos en su integridad física, social, psicológica, emocional y su dignidad personal.

Hacinamiento en las cárceles:

El gran problema de los establecimientos penitenciarios es el hacinamiento, debido a la sobrepoblación de las cárceles, el cual alberga más allá de su capacidad permitida; y, esto se debe principalmente a dos sub causas i) infraestructura, el gobierno no invierte en ello y ii) el uso desmedido de los magistrados en otorgar prisiones preventivas, además de la demora en ser sentenciados.

Entonces, al sobre limitarse la capacidad en los establecimientos penitenciarios, no se cumple con la finalidad de la pena, esto es, la resocialización, readaptación social, rehabilitación y reeducación de los internos. *Por el contrario, se genera la violación de varios derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Además, trae como consecuencia problemas de salud, violencia, violaciones a la integridad física y dignidad humana de los reclusos¹⁶, infringiendo el artículo 1 y artículo 2 de nuestra Constitución Política del Perú.*

En relación a ello, la Comisión Interamericana de Derechos en el año 2010 para identificar cuales Estados miembros tiene una sobrepoblación penitenciaria y cuál era su población real, solicito un informe obteniéndose la siguiente respuesta. *Así, por ejemplo, Brasil indicó que su sistema penitenciario enfrenta un cuadro crítico de sobrepoblación con un déficit*

¹⁶ Rodrigo Escobar Gil. III Simposio Internacional Penitenciario y de Derechos Humanos. Medellín. 2020. P 220

de 180,000 plazas, en cuanto al país de Perú se tiene el siguiente cuadro de información brindada¹⁷

GRÁFICO IV

Perú

De acuerdo con cifras oficiales actualizadas al 23 de mayo de 2010 se presentó la siguiente información por regiones:⁵³⁶

- Región Norte (13 EP): capacidad de albergue 4,840/población 6,264;
- Región Lima (16 EP): capacidad de albergue 11,413/población 23,472;
- Región Oriente Pucallpa (4 EP): capacidad de albergue 1,734/población 2,941;
- Región Centro Huancayo (9 EP): capacidad de albergue 1,763/población 4,026;
- Región Sur Oriente Cusco (10 EP): capacidad de albergue 1,632/población 2,248;
- Región Sur Arequipa (6 EP): capacidad de albergue 1,010/población 1,785;
- Región Nor Oriente San Martín (8 EP): capacidad de albergue 1,304/población 3,010;
- Región Altiplano Puno (5 EP): capacidad de albergue 1,198/población 1,014.

Así, el Estado ha informado que la capacidad general de albergue es de 24,894 para una población de 44,760 internos; en este contexto, sobresalen los siguientes establecimientos penitenciarios: EP. Lurigancho (capacidad 3,204/población 8,877); EP. Callao (capacidad 572/población 2,598); EP. de Cañete 567/1,975); EP. de Pucallpa (capacidad 484/población 1,340); EP. de Chanchamayo (capacidad 120/población 497); y EP. de Ayacucho (capacidad 644/población 1,706).

Fuente: Comisión Interamericana de Derechos.

De la misma forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos refiere en cuanto al hacinamiento es la consecuencia previsible de los siguientes factores fundamentales:

- a) la falta de infraestructura adecuada para alojar a la creciente población penitenciaria;
- b) la implementación de políticas represivas de control social que plantean la privación de libertad como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana (llamadas de "mano dura" o "tolerancia cero";
- c) el uso excesivo de la detención preventiva y de la privación de libertad como sanción penal; y
- d) la falta de una respuesta rápida y efectiva por parte de los sistemas judiciales para tramitar, tanto las causas penales, como

¹⁷ Informe sobre los derechos privados de su libertad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. P 179.



todas aquellas incidencias propias del proceso de ejecución de la pena (por ejemplo en la tramitación de las peticiones de libertad condicional. ¹⁸

Estas consecuencias antes expuestas, se da también en la problemática de la presente propuesta legislativa; lo cual va de la mano con la demora en la tramitación de los beneficios penitenciarios y la programación de audiencias virtuales.

De nuevo, el hacinamiento de personas privadas de libertad genera fricciones constantes entre los reclusos e incrementa los niveles de violencia en las cárceles; dificulta que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; reduce los espacios de acceso a las duchas, baños e patio, etc.; facilita la propagación de enfermedades¹⁹; crea un ambiente en que las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene son deplorables ocasionando una vulneración drástica en los derechos de la Salud de la población penitenciaria. Además, constituye un factor de riesgo de incendios y otras situaciones de emergencias; e impide el acceso a las – generalmente escasas- oportunidades de estudio y trabajo, constituyendo una verdadera barrera para el cumplimiento de los fines de la pena privativa de libertad.

Aunado a ello, el hacinamiento de personas privadas de libertad puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano y degradante, violatoria del derecho a la integridad de las personas y de otros derechos humanos reconocidos internacionalmente. En definitiva, esta situación constituye una grave deficiencia estructural que trastoca por completo el cumplimiento de la finalidad esencial que la Convención Americana les atribuye a las penas privativas de libertad: la reforma y la rehabilitación social de los condenados.²⁰

Así también, es necesario precisar lo siguiente en cuanto a la capacidad de albergue de un centro penitenciario, esto es, el aforo que tiene el Sistema Penitenciario para albergar a las personas privadas de libertad; y, *se dice que hay sobrepoblación cuando se excede el aforo. Cuando esta sobrepoblación excede o es igual al 20% de la capacidad de*

¹⁸ Informe sobre los derechos privados de su libertad en las Américas. Op.cit. P 165

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

albergue, se denomina sobrepoblación crítica, lo que el Comité Europeo para los Problemas Criminales ha entendido como hacinamiento.²¹

A continuación, el INPE señala que, en el documento del mes de abril de 2021, la diferencia entre la capacidad de albergue en los 69 establecimientos penitenciarios y la población penitenciaria intramuros es de 45,777 personas que representan el 112% de la capacidad de albergue, que en pocas palabras esta cantidad de internos no tendría cupo en el sistema penitenciario. Por otro lado, la situación que sí es preocupante es sobre los recintos hacinados, como el Establecimiento Penitenciario de Chanchamayo que tiene 458% de sobrepoblación. Un punto a resaltar, es el Establecimiento Penitenciario de Lurigancho que se encuentra en el puesto 20 de los más hacinados y que en ocasiones los medios de comunicación y la propia opinión pública lo consideran el penal más hacinado dado el número de personas privadas de libertad que alberga; sin embargo, esto no ocurre así porque la capacidad de albergue es la mayor a nivel nacional (3,204 unidades de albergue).²²

Para una mejor apreciación de lo antes descrito, se detalla la estadística de la población penitenciaria en los establecimientos penitenciarios del Perú:

GRÁFICO V

SITUACIÓN ACTUAL DE LA CAPACIDAD DE ALBERGUE, SOBREPoblación Y HACINAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS SEGÚN LAS OFICINAS REGIONALES

Total	Capacidad de Albergue (c)	Población Penitenciaria (POPE)	Sobrepoblación (s=POPE-c)	% Sobrepoblación	% Hacinamiento (%H)
69 Establecimientos Penitenciarios	40,899	86,676	45,777	112%	92%

Fuente: Oficina General de Infraestructura
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística

²¹ INPE. Ob.cit. P.9

²² Ibidem



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Ahora bien, respecto a la población intramuros, esta lo conforman varones y mujeres privados de libertad en condición jurídica de procesados y sentenciados; para el primer caso, se tiene a los procesados, quienes se encuentran bajo medidas cautelares (prisión preventivas o mandatos de detención) y a los condenados, quienes se encuentra con penas privativas de libertad de carácter efectivo.

La estadística de población penitenciaria para el año 2021, es 126,126; siendo 86, 812 internos ocupan establecimientos penitenciarios (30,984 procesados y 55,828 sentenciados) y 39,404 en establecimientos de medio libre (6,131 liberados por semi libertad, liberación condicional y remisión condicional de pena; 31,531 sentenciados a Penas Limitativas de Derechos y 1,742 sentenciados a medidas alternativas).

GRÁFICO VI- ESTADÍSTICA AÑO 2021

POBLACIÓN PENITENCIARIA INTRAMUROS Y EXTRAMUROS DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

Población Total: 126,216				
Establecimientos Penitenciarios 86,812		Establecimientos De Medio Libre 39,404		
Procesados	Sentenciados	Liberados por Semilibertad, Liberación condicional y Remisión condicional de la pena	Sentenciados a Penas Limitativas de Derechos	Sentenciados a Medidas Alternativas
30,984	55,828	6,131	31,531	1,742

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

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente propuesta legislativa, tiene por objeto la promoción del acceso a los beneficios penitenciarios de semilibertad y libertad condicional, mediante la realización de las modificaciones de los artículos 56, 57 y 58 del Código de Ejecución Penal, artículo 11 del Decreto Legislativo N°1513, lo que va permitir a los magistrados otorgar beneficios penitenciarios considerando favorablemente que los internos formen parte del programa de cárceles productivas. Estas modificaciones articuladas se dan en beneficio de la población penitenciaria; con finalidad de contribuir con el deshacinamiento de las cárceles, así como lograr la reinserción social del interno en la sociedad.

Con dicha propuesta se busca proveer de herramientas a los jueces para que resuelvan en mérito de la población penitenciaria y se les otorgue el beneficio penitenciario correspondiente previa verificación de los lineamientos establecidos en el Código de Ejecución Penal; con la finalidad que, al amparo del principio constitucional de resocialización, derecho a la integridad personal (física y psicológica) y a la dignidad humana, se disminuya el aforo sobrepoblado de los centros penitenciarios. Además, este proyecto normativo al incorporar el programa de cárceles productivas, estaría evaluando el trabajo realizado por los internos a lo largo de su estancia en el penal quienes demostrarían con ello estar aptos para reinserirse en el mercado laboral ya sea de forma independiente (emprendimientos) o mediante un contrato con alguna empresa.

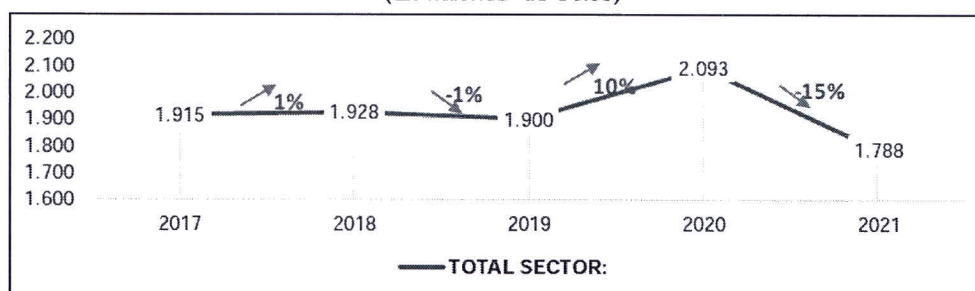
III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no genera gastos al erario nacional, pues, todo lo contrario, al promoverse el acceso de los beneficios penitenciarios reducirá la población penitenciaria; y, permitirá que el presupuesto designado principalmente para el INPE puede ser utilizado para la mejora en su infraestructura, en los diferentes programas para cumplir con los fines de la pena.

A continuación, se detalla el monto de presupuesto otorgado al Ministerio de Justicia de los años 2017 al 2021, conforme lo podemos ver en el siguiente gráfico.

GRÁFICO VII

Toda Fuente de Financiamiento
(En Millones de Soles)



PLIEGOS	2017	2018	2019	2020	2021	% VARIACIÓN 2021 / 2020
MINJUSDH	496	543	464	610	430	-30%
INPE	799	748	820	857	835	-3%
SUNARP	621	637	616	626	523	-16%
TOTAL SECTOR:	1,915	1,928	1,900	2,093	1,788	-15%
VARIACIÓN %		1%	-1%	10%	-15%	

Fuente: Resumen Ejecutivo- Sector 06. Justicia.

efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/Presupuesto/files/sectores/justicia/resumen_ejecutivo_sector_justicia_del_año_2021.pdf

Como podemos ver a lo largo de los años 2017, 2019, 2020, 2021, el presupuesto otorgado por el Estado, de lo que va del año 2018-2019 ha tenido 1% de variación; y, para el año 2020 y 2021, la variación ha sido de 10% y 15% respectivamente. En relación al presupuesto otorgado para el año fiscal 2022 asciende a 1,835 millones soles, esto es 2.7 % mayor a lo asignado para el año 2021²³. Por lo tanto, la presente propuesta legislativa no afectaría el desarrollo del presupuesto ya que este resulta mayor al del año 2021.

En el cuadro siguiente, identificaremos a las instituciones públicas y los sectores nacionales que se verían beneficiados con la aprobación de la presente proposición legislativa; en los siguientes términos:

INSTITUCIONES Y SECTORES NACIONALES	CONSECUENCIAS DIRECTAS	CONSECUENCIAS INDIRECTAS
-Poder Judicial -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. -Instituto Nacional Penitenciario	Se contará con un marco jurídico legal el cual tiene por objeto que los condenados puedan acceder a los beneficios penitenciarios para ser reinsertados en la sociedad; evitándose así la afectación al principio de igualdad en el tratamiento y el cierre del camino de un importante apoyo en el propósito rehabilitador del interno. Además, esta propuesta legislativa tiene como finalidad disminuir el hacinamiento en las	En el mediano y largo plazo se reduciría la carga procesal del Poder Judicial, al tener los operadores de justicia criterios y lineamientos para resolver de acorde con la realidad penitenciaria. Además, contribuiría directamente a la administración penitenciaria, y al MINJUS, puesto que permitirá mejorar su sistema y atención jurídica a los

²³ <https://elperuano.pe/noticia/129026-presupuesto-del-ministerio-de-justicia-para-el-2022-asciende-a-1835-millones-de-soles#:~:text=Pol%C3%ADtica,Presupuesto%20del%20Ministerio%20de%20Justicia%20para%20el,a%201%2C835%20millones%20de%20soles>



	cárceles del Perú, favoreciendo al INPE. En relación al presupuesto, se destinará en mejorar los diferentes servicios que se brindan a la población penitenciaria, principalmente fortalecer sus esfuerzos para incrementar el número de abogados y de asistentes jurídicos en todos los establecimientos penales del país, pues es exorbitante la cantidad de internos que no saben el estado de sus procesos, que no tienen abogado o que en general solicitan atención jurídica. Asimismo, permitirá mejorar las condiciones del servicio de salud. Asimismo, esta propuesta legislativa, garantizará la integridad personal, física y emocional y el principio constitucional resocializador de todo sujeto, que viene cumpliendo condena. De la misma manera se preservará la salud de la población penitenciaria, más aún en el estado de emergencia que continua a la fecha.	internos, sentenciados y procesados.
--	--	---

Sociedad peruana	-Nuestra sociedad contará con la modificación de lineamientos establecidos en los artículos 56, 57 y 58 del Código de Ejecución Penal, artículo 11 del Decreto Legislativo N°1513, ello promoverá el acceso a los beneficios penitenciarios con la finalidad de que se cumpla con el principio resocializador y rehabilitador. - Nuestra sociedad, con la implementación de la presente modificatoria, resultará beneficiada al otorgarle instrumentos a los operadores de justicia, estos últimos son los encargados de liberar la carga procesal enmarcándose en el debido proceso y motivación. Cumpliéndose con el principio jurisdiccional: el derecho que tiene todo ciudadano de ser procesado conforme a ley.	- Una medida de esta naturaleza permitirá que la población penitenciaria previo cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Código de Ejecución Penal, accedan a los beneficios penitenciarios, -No genera gastos al presupuesto del Estado, por el contrario, ahorraría el presupuesto otorgado a las diferentes instituciones, entes beneficiados con la presente modificatoria. Al cumplir esta norma con el objetivo de otorgar herramientas a los operadores de justicia para el acceso de los internos a los beneficios penitenciarios.
------------------	---	---

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.²⁴
- Política de Estado N° 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

²⁴ Ver en: <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>

- Política de Estado N° 09. Política de Seguridad Nacional.²⁵
- Política de Estado N° 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.
- Política de Estado N° 11. Promoción de Igualdad de oportunidades sin discriminación.

Lima, julio de 2022.



Firmado digitalmente por:
SAAVEDRA CASTERNOQUE
 Hitler FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 19/07/2022 18:39:49-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
 Kira FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 18/07/2022 17:56:10-0500



Firmado digitalmente por:
ELERA GARCIA Wilmar
 Alberto FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 19/07/2022 19:03:06-05



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 19/07/2022 15:35:55-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAL
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 19/07/2022 15:10:46-05