



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE
LA PRIVATIZACIÓN DE LOS CENTROS
PENITENCIARIOS**

El congresista JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS, integrantes de Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

LEY QUE ESTABLECE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal para la privatización de los centros penitenciarios en el país, con la finalidad de mejorar la eficiencia en la administración del sistema penitenciario, reducir el hacinamiento en los centros de reclusión y optimizar el uso de los recursos públicos.

1

Artículo 2. Definiciones

Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- 2.1. Privatización de centros penitenciarios: Proceso mediante el cual se delega la construcción, operación y mantenimiento de los centros penitenciarios a entidades privadas, bajo la supervisión del Estado.
- 2.2. Entidades privadas: Empresas u organizaciones que operan en el sector privado y que, a través de contratos con el Estado, se encargan de la gestión de los centros penitenciarios.

Artículo 3. Privatización

La privatización de los centros penitenciarios se lleva a cabo mediante un modelo de concesión, operación y mantenimiento a largo plazo, mediante el mecanismo de asociaciones público privadas, regulado por el Decreto Legislativo 1342.



Artículo 4. Supervisión y Control Estatal

- 4.1. Órgano de Supervisión: El Estado, a través de un órgano especializado, se constituye en un órgano de supervisión, encargado de monitorear y supervisar la operación de los centros penitenciarios privatizados. Este órgano tendrá la facultad de realizar inspecciones periódicas, solicitar informes de gestión y aplicar sanciones en caso de incumplimiento de los términos contractuales.
- 4.2. Auditorías Independientes: Además de la supervisión estatal, el contrato de privatización debe incluir la implementación de auditorías independientes anuales para evaluar la gestión operativa, el uso de los recursos, el respeto a los derechos humanos y la eficacia de los programas de rehabilitación. Los resultados de estas auditorías serán públicos.

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

Primera. Reglamentación

El Ministerio de Justicia, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, reglamentan los aspectos técnicos, operativos y financieros necesarios para la efectiva implementación de esta ley, en el plazo de 90 días hábiles a partir de la publicación de la presente ley.

2

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuero
Congresista

BURGOS OLIVEROS, JUAN

LUNA

BELLIDO UGARTE, GUIDO

ZEBALLOS MADARIAGA, CARLOS

SUAREZ CAÑE, HEIDY



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN

1. *Antecedentes en el Derecho Comparado*

a) Estados Unidos: Private Prison Contracting Act of 1986 (Tennessee, Estados Unidos)

Esta se considera como el primer marco legal que permitió que en los Estados Unidos se realice la contratación de empresas privadas para la construcción y operación de prisiones, como respuesta a la crisis de sobrepoblación carcelaria en dicho estado.

Dicha Ley, permitió al Estado de Tennessee contratar a empresas privadas para construir y gestionar prisiones, mediante las cuales éstas cumplen con los estándares establecidos por el Departamento de Correcciones del Estado, incluyendo cláusulas para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de las prisiones privatizadas.

b) Inglaterra: Criminal Justice Act 1991 (Reino Unido)

El Reino Unido fue uno de los primeros países en Europa en implementar la privatización de cárceles, a través de la Criminal Justice Act de 1991.

Dicha Ley autorizó la construcción y gestión de prisiones por parte de empresas privadas bajo contratos con el gobierno, donde los contratistas privados son responsables de la gestión diaria, la seguridad y la rehabilitación de los prisioneros, bajo supervisión del Estado donde se cumplan con estándares de seguridad y derechos humanos.

c) Australia: Private Prisons Legislation Amendment Act 1994 (Victoria, Australia)

El Estado de Victoria fue pionero en la privatización del sistema penitenciario australiano, pues a través de la Private Prisons Legislation Amendment Act de 1994 permitió a empresas privadas gestionar cárceles.

Esta Ley, permitió al gobierno estatal de Victoria contratar a entidades privadas para la construcción y operación de establecimientos penitenciario, estableciendo los términos y condiciones bajo los cuales los contratos de



privatización deben ser formulados, incluyendo cláusulas de rendimiento y supervisión.

d) Brasil: Ley de Ejecución Penal (LEP) - Ley 7.210/1984

Si bien en Brasil no existe una ley especial de privatización de centros penitenciarios, la Ley de Ejecución Penal establece las normas la administración y gestión de establecimientos penitenciarios y contiene además disposiciones que permiten la delegación de ciertas actividades a entidades privadas.

La norma mencionada permite que el Estado delegue la administración de ciertos servicios dentro de las cárceles a la iniciativa privada, especialmente en áreas como la salud, la educación, la alimentación y el trabajo de los internos, a través del mecanismo de asociación público privada.

Producto de este mecanismo se encargó la construcción y gestión de un complejo penitenciario, bajo la supervisión del gobierno de Minas Gerais, como lo es el Presidio de Ribeirão das Neves (Minas Gerais).

4

e) Chile: Proyecto de Ley para la Concesión de Infraestructura Penitenciaria (2000, Ministerio de Obras Públicas)

Chile implementó un modelo de concesiones para la construcción y operación de infraestructura penitenciaria, a través de una política gubernamental basada en la ley de concesiones que permitió a empresas privadas construir y operar cárceles, como una manera de modernizar el sistema penitenciario.

Las cárceles construidas bajo este modelo son financiadas, diseñadas y operadas por entidades privadas, y, manteniendo el Estado el control sobre la seguridad interna y la custodia de los reclusos, mientras que los servicios de alimentación, mantenimiento y salud fueron gestionados por las empresas concesionarias.

2. ***El hacinamiento como factor relevante***

Como bien sabemos el hacinamiento en los centros penitenciarios se ha convertido en una realidad problemática de larga data que, a la fecha ha alcanzado



proporciones alarmantes, convirtiéndose en una crisis humanitaria que afecta no solo a los reclusos, sino también a la sociedad en su conjunto.

El hacinamiento en las cárceles del país representa una de las principales problemáticas del sistema penitenciario, con consecuencias graves en términos de derechos humanos, seguridad y rehabilitación de los internos. La sobrepoblación en los centros de reclusión genera condiciones de vida inhumanas, facilita la propagación de enfermedades y aumenta la violencia intracarcelaria.

De acuerdo a los especialistas, este fenómeno se atribuye al resultado de diversos factores, como son:

- Un sistema judicial ineficiente, pues los procesos prolongados y la demora en la toma de decisiones generan un aumento en el número de personas en detención preventiva.
- Legislación dura sin alternativas, pues la falta de programas de rehabilitación efectivos perpetúa la reincidencia y agrava la sobrepoblación en las prisiones.
- Desigualdad social y económica, pues la falta de acceso a la educación y oportunidades laborales contribuye a la criminalidad.
- El uso excesivo de la prisión preventiva, pues para marzo del 2016, un total de 38,696 internos a nivel nacional se encontraban esperando sentencia (representando casi el 50% del total de los internos).
- La limitada capacidad de albergue, pues el creciente número de internos en el país contrasta con la limitada capacidad de albergue de los penales que crece a un ritmo mucho menor.
- Insuficiente inversión en infraestructura penitenciaria.
- Ineficiencia en la administración y gestión de las cárceles.



De acuerdo a la información del INPE¹, a marzo de 2023, *"la población penitenciaria total asciende a 90,516 internos, de los cuales 56,274 (62.2%) son sentenciados y 34,242 (37.8%) son procesados y está dividida en: población intramuros y extramuros. La primera está conformada por personas privadas de libertad en condición de procesados y sentenciados. Los procesados se encuentran bajo medidas cautelares (prisión preventiva o mandatos de detención) y los condenados a penas privativas de libertad de carácter efectivo. De otro lado, la población extramuros está conformada por personas que 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)"*.

La situación de hacinamiento ha conllevado entre otras cosas, a que la tuberculosis se haya convertido en la principal causa de mortalidad al interior de los penales. Aunado a ello, el déficit de infraestructura ha conllevado que existan personas con enfermedades psiquiátricas recluidas en establecimientos penitenciarios y no en centros de salud especializados.

6

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en el Expediente 3426-2008PHC/TC², ha declarado en estado de cosas inconstitucional la situación deficitaria del tratamiento de las enfermedades mentales que existe en el país, en particular cuando se trata de personas recluidas o a las cuales se les ha impuesto medidas de seguridad, manifestando que: (...) *"30. La situación descrita en los fundamentos que preceden permite constatar a este Tribunal Constitucional la violación masiva y/o generalizada de uno o varios derechos fundamentales (derecho a la salud, integridad personal, etc.) que afectan a un número significativo de personas que adolecen de enfermedad mental. Pero, además, esta situación de hecho contraria*

¹ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/cap06.pdf

² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03426-2008-HC.html>



a la Constitución, permite reconocer a este Colegiado la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de las personas que adolecen de enfermedad mental, dentro de las que se encuentran las personas sujetas a medidas de internación. En efecto, se aprecia que existen escasos planes, programas y servicios de salud mental dirigidos a personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación. Los existentes no están debidamente articulados entre los sectores e instituciones del Estado, lo cual se aleja por entero del Plan Estratégico del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) para el período 2007. 2011, que recoge las propuestas de la Comisión Multisectorial, creada por la Resolución Ministerial N° 336- 2006-PCM de fecha 18 de setiembre de 2006, e integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros, y que en el rubro V Lineamientos Estratégicos: Salud Penitenciaria, señala que es prioridad para el INPE: "Desarrollar y/o fortalecer los vínculos con el Ministerio de Salud en los respectivos niveles regional y local, así como la asistencia y traslado de internos psiquiátricos a Hospitales de Salud Mental" (...)

7

3. La privatización de los centros penitenciarios como interés público

El interés público está referido a aquellas cuestiones, asuntos o decisiones que afectan de manera directa o indirecta a la sociedad en su conjunto. Esto significa que, está vinculado directamente al beneficio común y la promoción del bien común, y suele involucrar áreas clave como la seguridad, la salud, la educación, la justicia y otros aspectos fundamentales de la vida social.

En ese sentido, existen ciertos objetivos que son fundamentales para el funcionamiento armonioso de la sociedad, y que la identificación y promoción del interés público son tareas esenciales de las instituciones gubernamentales y de la sociedad en su conjunto.

De allí que, el Tribunal Constitucional³ haya expresado respecto a este concepto que "tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y

³ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html#:~:text=El%20inter%C3%A9s%20p%C3%BAblico%20tiene%20que,inter%C3%A9s%20general%20d>



equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa".

Precisamente amparados en el interés público la privatización del sistema penitenciario se fundamenta en la necesidad de:

- Mejorar la eficiencia operativa, pues se pretende que las entidades privadas ofrezcan mejores estándares de administración, aprovechando economías de escala y tecnologías avanzadas.
- Descongestionar las cárceles, pues la construcción y gestión de nuevas cárceles por parte de entidades privadas permitirá una redistribución de la población carcelaria, aliviando el hacinamiento.
- Fomentar la rehabilitación, pues las empresas privadas pueden implementar programas de rehabilitación más efectivos, con el objetivo de reducir la reincidencia delictiva.

8

Así pues, con la privatización se logrará la promoción del bien común en el sector carcelario, de rehabilitación y resocialización de los reos, situación importante pues repercutirá en la mejora de la comunidad y la vida social.

4. ***Las Asociaciones Público Privadas y la privatización***

En el año 2017 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1325, que declaraba en emergencia y dictaba medidas para la reestructuración del Sistema Nacional penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario.

La norma ut supra, señalaba en su artículo 7.1⁴: *"el Sector Justicia promoverá la participación del Sector privado mediante asociaciones público privadas para fortalecer el sistema nacional penitenciario"*

e%20la%20comunidad.&text=Consecuentemente%2C%20el%20inter%2C%A9s%20p%2C%BAblico%20es e
statal%20y%20un%20concepto%20jur%2C%ADdico

⁴ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471010-4>



Esto significa que el Poder Ejecutivo, se autodelegaba el deber de coordinar de manera intersectorial la priorización de programas, proyectos de inversión y actividades relacionadas con proyectos de infraestructura ejecutados por el INPE mediante la modalidad de asociaciones público privadas.

En ese contexto, cabe recordar que, el artículo 29 del Reglamento del Decreto Legislativo 1362⁵, *"las Asociaciones Público Privadas se constituyen como una modalidad de participación de la inversión privada, en la que se distribuyen de los riesgos del proyecto y se destinan recursos preferentemente del sector privado, para la implementación de proyectos en los que se garanticen Niveles de Servicios óptimos para los usuarios"*.

Así pues, de acuerdo a Investinperú⁶, *"las APP se construyen sobre el marco legal precedente y las mejores prácticas a nivel internacional, que consideran elementos como una asignación adecuada de riesgos entre los sectores público y privado y que en todas las fases del desarrollo de una APP se contemple el principio de Valor por dinero, que busca la combinación óptima entre los costos y la calidad del servicio público ofrecido a los usuarios, a lo largo de la vida del proyecto"*.

9

Por lo antes expuesto, queda claro que la privatización del sistema penitenciario a través del mecanismo de las asociaciones público privadas se constituye en una importante forma de maximizar costos y calidad en relación al interés público.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional y legal, y se promueve teniendo en cuenta los criterios descritos en el ítem fundamentación, con la finalidad de mejorar la eficiencia en la administración del sistema penitenciario, reducir el hacinamiento en los centros de reclusión y optimizar el uso de los recursos públicos.

⁵ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1672838-2>

⁶ <https://www.investinperu.pe/es/app/la-app-en-el-peru>

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa se resume el costo beneficio en el siguiente cuadro:

Beneficios	Costos
- <i>Delega la construcción, operación y mantenimiento de los centros penitenciarios a entidades privadas, bajo la supervisión del Estado.</i> - <i>Reduce el hacinamiento de las cárceles.</i> - <i>Mejora la eficiencia en la administración del sistema penitenciario.</i> - <i>Promueve la disminución de los índices de violencia en los centros penitenciarios.</i> - <i>Promueve una mejora administración de los recintos y un mejor control de los reos.</i>	- <i>Genera costos de supervisión y control de los centros penitenciarios privatizados.</i>

10

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes políticas de Estado:

- Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes (Política 5);
- Política de Seguridad Nacional (Política 9); y,
- Afirmación un Estado Eficiente Transparente (Política 24).