



Proyecto de Ley N° 11364/2024-CR

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**SUMILLA: LEY DE CONCESIÓN Y
GESTIÓN PRIVADA DE CÁRCELES PARA
UN SISTEMA PENITENCIARIO EFICIENTE
Y AUTÓNOMO**



Proyecto de Ley

El Congresista JORGE LUIS FLORES ANCACHI, y los congresistas de la bancada Podemos Perú que rubrican el presente documento, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la República la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:



LEY QUE ESTABLECE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA GESTIÓN PENITENCIARIA PARA MEJORAR SU EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la participación del sector privado en la gestión de establecimientos penitenciarios, mediante la modalidad de asociaciones público-privadas, garantizando el respeto a los derechos humanos de los internos, el cumplimiento de la normativa laboral peruana y la sostenibilidad financiera del sistema penitenciario.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

Esta norma se aplicará a la gestión y administración de establecimientos penitenciarios a nivel nacional, priorizando:

1. Los nuevos penales que sean construidos bajo esquemas de asociaciones público-privadas.
2. Los penales de alta seguridad destinados a criminales organizados y delitos de alta peligrosidad.

Artículo 3. Modelo de Gestión Penitenciaria

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establecerá lineamientos para la participación del sector privado en la administración penitenciaria bajo los siguientes principios:

1. Respeto a la normativa laboral y a los derechos fundamentales de los internos.



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

2. Implementación de programas de rehabilitación, educación y capacitación laboral.
3. Control y fiscalización estatal permanente.
4. Uso de tecnologías para mejorar la seguridad y el control de los establecimientos.

Artículo 4. Regulación del Trabajo Penitenciario

Los internos podrán acceder voluntariamente a programas de trabajo penitenciario, conforme a la legislación laboral vigente, garantizando:

1. Remuneración justa conforme a la normativa laboral del Perú.
2. Condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
3. Programas de ahorro para la reinserción social.
4. Derecho a afiliación a la seguridad social.

Artículo 5. Creación de la Superintendencia Nacional de Supervisión Penitenciaria (SUNASPE)

Se crea la Superintendencia Nacional de Supervisión Penitenciaria (SUNASPE), organismo autónomo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de:

1. Supervisar el cumplimiento de los contratos de gestión penitenciaria.
2. Auditar el desempeño de las entidades privadas concesionarias.
3. Garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y laborales dentro de los penales administrados por privados.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Implementación del Plan Nacional de Modernización Penitenciaria

El Ministerio de Justicia elaborará un Plan Nacional de Modernización Penitenciaria, estableciendo los criterios para la participación privada en la administración penitenciaria.

Segunda. Vigencia y Reglamentación

La presente ley entrará en vigencia ciento ochenta días después de su promulgación. El Poder Ejecutivo tendrá un plazo de noventa días para reglamentarla y definir los mecanismos de contratación, supervisión y fiscalización de los establecimientos penitenciarios administrados en colaboración con el sector privado.

Lima, marzo de 2025



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Año: 2025, Web: www.congreso.gob.pe

Email: jflores@congreso.gob.pe

Jr. Huallaga N° 358, Oficina N° 306, Congreso de la República
Lima - Perú. Telf.: 311-7777 / Anexo 7222 - Telf. 01 3117222

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Identificación del Problema

El sistema penitenciario peruano enfrenta una crisis estructural que afecta su capacidad para cumplir con los objetivos de seguridad, rehabilitación y reinserción social de los internos. La falta de infraestructura adecuada, la corrupción, la sobrepoblación en los penales y la escasez de recursos financieros han convertido las cárceles en espacios de violencia, desorden y criminalidad organizada. Esta situación compromete no solo los derechos humanos de los reclusos, sino también la seguridad ciudadana y la eficiencia del sistema de justicia en el país.

Uno de los problemas más críticos es el hacinamiento penitenciario, que se ha incrementado exponencialmente en los últimos años. La capacidad real de los penales en el Perú está ampliamente sobrepasada, con un número de internos que duplica o incluso triplica el límite establecido para cada centro penitenciario. Este hacinamiento genera condiciones inhumanas, favorece la propagación de enfermedades, dificulta la supervisión efectiva de los reclusos y fomenta la violencia entre los internos. Además, la sobrepoblación impide la implementación de programas de rehabilitación y reinserción laboral, lo que agrava la reincidencia delictiva una vez que los internos cumplen su condena y son liberados.

La falta de inversión en infraestructura penitenciaria es otro factor determinante en la crisis del sistema. La mayoría de los penales del país operan con estructuras obsoletas, insuficientes y sin las condiciones de seguridad adecuadas para la vigilancia de reos de alta peligrosidad. La construcción de nuevos establecimientos penitenciarios avanza a un ritmo extremadamente lento debido a la falta de presupuesto estatal, lo que ha llevado a una dependencia exclusiva del financiamiento público para solucionar un problema que requiere respuestas urgentes. Sin recursos suficientes, las cárceles no solo permanecen

en condiciones precarias, sino que también se vuelven ineficaces para el control del crimen organizado dentro de sus muros.

La corrupción dentro del sistema penitenciario es otro factor que ha erosionado la efectividad del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Existen múltiples denuncias sobre privilegios otorgados a reclusos con capacidad económica o conexiones políticas, quienes logran acceder a beneficios indebidos, como el uso de teléfonos celulares, internet, comidas especiales e incluso la posibilidad de seguir dirigiendo actividades delictivas desde el interior de los penales. Esta corrupción no solo perpetúa la impunidad dentro del sistema penitenciario, sino que también mina la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia.

Además, el sistema penitenciario actual no cuenta con un modelo eficiente de rehabilitación y reinserción social. Los programas de trabajo y educación dentro de las cárceles son insuficientes y no están debidamente articulados con el mercado laboral, lo que dificulta que los reclusos puedan acceder a oportunidades laborales una vez que recuperan su libertad. La falta de formación profesional y la estigmatización social de los exreclusos hacen que muchos de ellos no tengan más opción que reincidir en actividades delictivas para sobrevivir. Esto genera un ciclo de criminalidad que sobrecarga aún más el sistema penitenciario y refuerza el problema de la inseguridad en el país.

Dado este panorama, la participación del sector privado en la gestión penitenciaria mediante asociaciones público-privadas se presenta como una alternativa viable y urgente. Un modelo de administración mixta permitiría mejorar la infraestructura penitenciaria con inversión privada, reducir la carga fiscal del Estado y garantizar estándares más altos de control y seguridad. Bajo una estricta regulación estatal, los penales concesionados podrían operar bajo principios de autosostenibilidad, asegurando que los internos participen en actividades productivas que contribuyan a su propia manutención y a su eventual reinserción en la sociedad.

En conclusión, el sistema penitenciario peruano se encuentra en una crisis profunda que requiere soluciones inmediatas y estructurales. La falta de

capacidad del Estado para gestionar de manera eficiente los establecimientos penitenciarios, junto con los problemas de hacinamiento, corrupción e ineficacia en la rehabilitación de los internos, han convertido las cárceles en focos de criminalidad en lugar de centros de corrección. Es imperativo reformar el sistema con un enfoque innovador que permita la participación del sector privado bajo un marco normativo riguroso, garantizando así una administración eficiente, moderna y respetuosa de los derechos humanos.

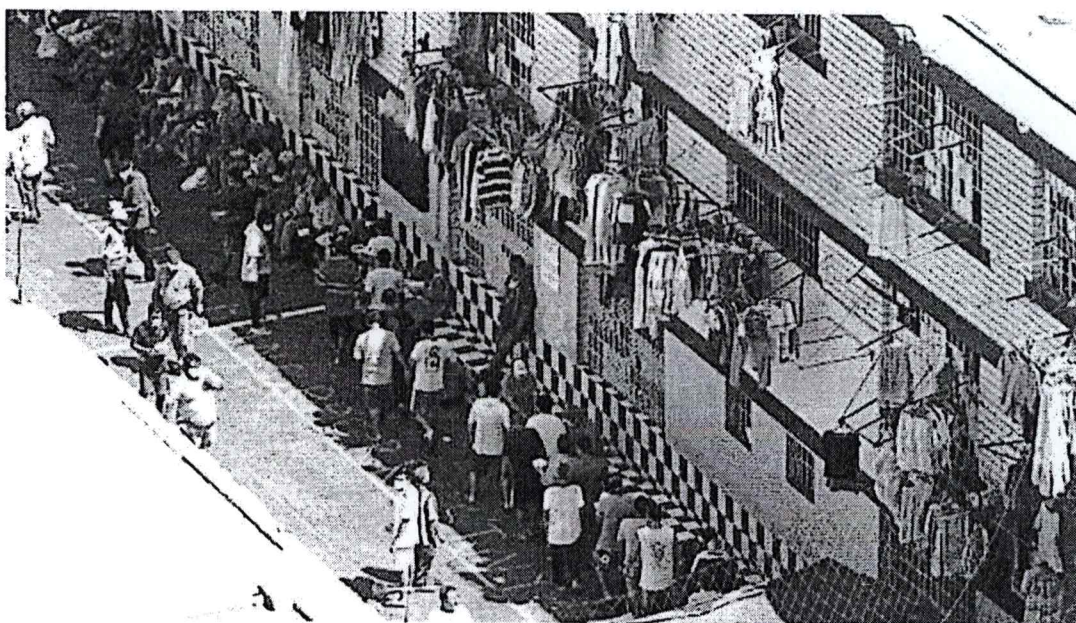


Foto: de internet

El sistema penitenciario peruano enfrenta diversos problemas estructurales que afectan su eficiencia y capacidad de rehabilitación. Entre los principales problemas se encuentran:

- **Hacinamiento carcelario:** Las cárceles en el Perú operan por encima de su capacidad, generando condiciones inhumanas para los internos.
- **Falta de recursos financieros:** El Estado no cuenta con el presupuesto suficiente para mejorar la infraestructura penitenciaria ni para implementar programas de rehabilitación efectivos.
- **Corrupción y deficiencias en la administración:** La gestión penitenciaria estatal ha mostrado limitaciones en el control de la seguridad interna, permitiendo la existencia de privilegios ilegales para ciertos reclusos.
- **Débil reinserción social:** Los programas de educación y trabajo son insuficientes o ineficaces, lo que aumenta la reincidencia delictiva.

Este contexto hace necesaria la participación del sector privado en la gestión penitenciaria bajo estricta regulación estatal para mejorar la eficiencia del sistema.



Foto: de internet

1.2. Sujetos Involucrados

La problemática carcelaria involucra a diversos actores, tanto del ámbito público como privado:

1. **Internos y sus familias:** Afectados por las condiciones penitenciarias y la falta de oportunidades de rehabilitación.
2. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:** Responsable de la política penitenciaria y de la supervisión del sistema.
3. **Instituto Nacional Penitenciario (INPE):** Organismo encargado de la administración de los penales y de la ejecución de las penas privativas de libertad.
4. **Sector privado:** Empresas interesadas en participar en la gestión penitenciaria mediante asociaciones público-privadas (APP).
5. **Organismos de control y supervisión:** Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y organismos internacionales de derechos humanos.
6. **Sociedad civil y organizaciones de derechos humanos:** Vigilantes de que se cumplan las garantías fundamentales de los reclusos.

1.3. Objetivos del Proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objetivos principales:

1. **Modernizar la gestión penitenciaria** mediante la participación privada bajo estricta regulación estatal.
2. **Reducir el hacinamiento carcelario** promoviendo la construcción de nuevos penales bajo asociaciones público-privadas.
3. **Mejorar la infraestructura penitenciaria** con inversiones privadas sin afectar el presupuesto público.
4. **Garantizar el respeto a los derechos humanos** y laborales de los internos en las cárceles concesionadas.
5. **Implementar programas efectivos de trabajo y educación** para la reinserción social de los internos.
6. **Optimizar el uso de recursos financieros** reduciendo el costo fiscal de la administración penitenciaria.

1.4. Alternativas de Solución

Para abordar la crisis del sistema penitenciario, se plantean las siguientes alternativas de solución:

1. **Fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria** mediante asociaciones público-privadas que permitan la construcción y operación de nuevas cárceles.
2. **Implementación de programas de trabajo productivo** para que los internos contribuyan a su manutención, en línea con la normativa laboral peruana.
3. **Uso de tecnologías de control y monitoreo** para garantizar la seguridad y reducir la corrupción dentro de los penales.
4. **Creación de un ente autónomo de supervisión penitenciaria** encargado de fiscalizar el cumplimiento de los contratos de concesión y garantizar la transparencia del sistema.
5. **Revisión de la normativa penitenciaria vigente** para incluir mecanismos de control más estrictos en la gestión privada de los penales.

1.5. Indicadores

Para medir el impacto de la implementación de esta ley, se proponen los siguientes indicadores clave:

- **Reducción del hacinamiento carcelario** en al menos un 30% en un período de cinco años.
- **Incremento del número de internos incorporados a programas de trabajo** en un 50%.
- **Disminución de incidentes de corrupción** en la administración penitenciaria a través de auditorías trimestrales.
- **Aumento de la inversión en infraestructura penitenciaria** sin incrementar el gasto fiscal del Estado.
- **Reducción de la reincidencia delictiva** mediante programas de rehabilitación efectivos.

II.- MARCO NORMATIVO.

El **marco normativo** de esta iniciativa legislativa se basa en la Constitución Política del Perú, la legislación vigente en materia penitenciaria y de asociaciones público-privadas, así como en los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano en materia de derechos humanos y tratamiento de reclusos.

2.1. Constitución Política del Perú

La Constitución establece los principios fundamentales sobre los cuales se estructura el sistema penitenciario peruano:

- **Artículo 139:** Establece los principios de la función jurisdiccional y los derechos de los internos en cumplimiento de una sentencia.
- **Artículo 200:** Reconoce el derecho a la seguridad jurídica y el control constitucional sobre las normas que regulan el sistema penitenciario.
- **Artículo 107:** Otorga a los congresistas la facultad de presentar iniciativas legislativas en materia de reforma penitenciaria.

2.2. Leyes y Normativa Nacional

1. Código Penal (Decreto Legislativo N.º 635)

- Regula las penas privativas de la libertad y establece los principios para la ejecución de sentencias.
- Define los delitos graves que requieren un régimen penitenciario especial.

2. Código de Ejecución Penal (Decreto Legislativo N.º 654)

- Establece el régimen de ejecución de penas y los derechos y deberes de los internos.



- Regula la administración penitenciaria y los beneficios penitenciarios.
- 3. **Ley del Instituto Nacional Penitenciario - INPE (Ley N.º 29709)**
 - Regula la estructura y funciones del INPE como ente rector del sistema penitenciario.
 - Define los parámetros de control, disciplina y rehabilitación en los establecimientos penitenciarios.
- 4. **Ley de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura y Servicios Públicos (Decreto Legislativo N.º 1362)**
 - Permite la implementación de asociaciones público-privadas para la construcción y administración de penales.
 - Establece el marco de regulación y fiscalización de la inversión privada en proyectos penitenciarios.
- 5. **Ley General del Trabajo (Decreto Supremo N.º 003-97-TR)**
 - Protege los derechos de los trabajadores, incluyendo a los internos que participen en programas de trabajo penitenciario.
 - Garantiza que las actividades productivas dentro de los penales respeten la normativa laboral.

2.3. Tratados y Convenios Internacionales Ratificados por el Perú

1. **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**
 - Protege los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.
 - Prohíbe el trato cruel, inhumano o degradante dentro de los establecimientos penitenciarios.
2. **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)**
 - Establecen estándares internacionales sobre el trato digno a los internos.
 - Regulan las condiciones de reclusión, salud, disciplina y rehabilitación.
3. **Convenio N.º 29 y Convenio N.º 105 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**
 - Prohíben el trabajo forzoso y establecen condiciones laborales justas para los internos que participen en actividades productivas.
4. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU)**
 - Obliga a los Estados a garantizar el respeto a la dignidad de las personas privadas de libertad.
 - Establece principios de rehabilitación y reinserción social de los internos.



2.4. Relación del Proyecto de Ley con el Marco Normativo

El presente proyecto de ley se enmarca dentro de las disposiciones constitucionales y legales vigentes en el Perú, así como de los tratados internacionales de derechos humanos. Su propósito es:

- **Adecuar la gestión penitenciaria a estándares internacionales de derechos humanos.**
- **Permitir la participación del sector privado** bajo regulación estatal, asegurando la transparencia y la eficiencia en la administración de los penales.
- **Garantizar la implementación de un sistema autosostenible** sin comprometer los derechos de los internos ni los principios fundamentales del derecho penitenciario.
- **Optimizar los recursos del Estado** mediante la promoción de asociaciones público-privadas que permitan la inversión privada en infraestructura penitenciaria.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La promulgación e implementación de la presente ley tendrá un impacto significativo en el ordenamiento jurídico peruano, generando modificaciones en diversas normas vigentes y promoviendo un nuevo enfoque en la gestión del sistema penitenciario. Los principales efectos serán los siguientes:

1. Modificación de la legislación penitenciaria

Se deberán modificar artículos específicos del **Código Penal (Decreto Legislativo N.º 635)** y del **Código de Ejecución Penal (Decreto Legislativo N.º 654)** para incluir disposiciones sobre la administración penitenciaria privada y el régimen de trabajo en penales concesionados.

Ajustes a la **Ley del INPE (Ley N.º 29709)** para redefinir su rol en la supervisión de los penales concesionados.

2. Adecuación de la normativa sobre asociaciones público-privadas

Se deberá integrar esta ley a la **Ley de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura y Servicios Públicos (Decreto Legislativo N.º 1362)**, estableciendo un régimen específico para la concesión penitenciaria.

3. Impacto en la normativa laboral



Se garantizará que el trabajo penitenciario en penales concesionados respete la **Ley General del Trabajo (Decreto Supremo N.º 003-97-TR)** y los convenios internacionales de la OIT, asegurando condiciones laborales adecuadas para los internos que participen en actividades productivas.

4. Creación de un nuevo ente regulador

La creación de la **Superintendencia Nacional de Supervisión Penitenciaria (SUNASPE)** requerirá una ley complementaria que defina su estructura, competencias y funciones, asegurando su independencia y capacidad de fiscalización.

En términos generales, la nueva norma **no deroga** la legislación penitenciaria existente, sino que la complementa y moderniza, estableciendo un marco de gestión eficiente y sostenible para el sistema penitenciario en el Perú.

IV. COSTO-BENEFICIO

4.1. Impactos Directos e Indirectos

Impactos Directos:

Económico: Reducción del gasto público en infraestructura penitenciaria mediante la inversión privada en la construcción y mantenimiento de penales.

Social: Mejora en las condiciones de los internos al reducir el hacinamiento y promover programas de reinserción laboral y educativa.

Seguridad: Incremento en el control de los penales, evitando la corrupción y la organización delictiva dentro de los establecimientos penitenciarios.

Impactos Indirectos:

Disminución de la reincidencia delictiva mediante programas de rehabilitación eficientes.

Generación de empleo en el sector privado para la administración y seguridad de los penales concesionados.

Mejor percepción ciudadana respecto al sistema penitenciario, al reducirse la impunidad y los privilegios en las cárceles.

4.2. Costos Directos e Indirectos



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Costos Directos:

Implementación del nuevo modelo de gestión penitenciaria bajo concesión privada.

Supervisión y fiscalización por parte del Estado mediante la SUNASPE.

Capacitación del personal encargado de regular y auditar los penales concesionados.

Costos Indirectos:

Adaptación del marco normativo y creación de reglamentos específicos para la concesión penitenciaria.

Eventuales costos por litigios o incumplimientos contractuales entre el Estado y las empresas concesionarias.

4.3. Beneficios Directos e Indirectos

Beneficios Directos:

Reducción de costos operativos para el Estado en la administración penitenciaria.

Creación de un sistema autosostenible donde los internos contribuyan económicamente con su manutención a través del trabajo penitenciario.

Mejora de la infraestructura y condiciones de vida en los penales.

Beneficios Indirectos:

Fomento del empleo en el sector privado vinculado a la administración penitenciaria.

Mayor seguridad ciudadana por la reducción del crimen organizado dentro de los penales.

Fortalecimiento del sistema de justicia mediante un régimen penitenciario más eficiente y transparente.

El análisis costo-beneficio indica que la implementación de esta ley traerá **mayores beneficios a largo plazo** en comparación con los costos iniciales de

implementación, lo que la convierte en una alternativa viable y necesaria para el Perú.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El **Acuerdo Nacional** establece políticas de Estado orientadas a fortalecer la seguridad ciudadana y garantizar un sistema penitenciario eficiente. La presente iniciativa legislativa está alineada con los siguientes compromisos del Acuerdo Nacional:

1. Política 9: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

La concesión penitenciaria optimizará la gestión del sistema penitenciario, reduciendo la corrupción y mejorando la fiscalización de los penales.

2. Política 14: Seguridad Ciudadana y Orden Interno

El fortalecimiento del sistema penitenciario contribuirá a mejorar la seguridad pública al impedir la operatividad de bandas criminales desde las cárceles.

3. Política 15: Acceso a la Justicia y Derechos Humanos

Se garantizará que la administración privada de penales respete los derechos humanos de los internos y promueva su rehabilitación y reinserción social.

4. Política 31: Desarrollo de la Infraestructura

La inversión privada permitirá mejorar la infraestructura penitenciaria sin comprometer los recursos fiscales, alineándose con la meta de modernizar el país.

Este proyecto de ley es una respuesta a los compromisos asumidos por el Perú en materia de seguridad, justicia y desarrollo sostenible, cumpliendo con las directrices del Acuerdo Nacional y garantizando una mejor gestión penitenciaria.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República