



# Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú

Enrique Cárcamo  
Amparo Guarnizo  
Marcia Mendoza  
Carlos Pajares  
Giancarlo Vignolo



**Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario**  
**Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú**

**Asociaciones público-privadas  
en el sistema penitenciario**  
**Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú**

Enrique Cárcamo • Amparo Guarnizo  
Marcia Mendoza • Carlos Pajares • Giancarlo Vignolo



ESAN/Cendoc

CÁRCAMO, J. Enrique ; GUARNIZO, Amparo ; MENDOZA, Marcia Y. ;  
PAJARES, Carlos ; VIGNOLO, Giancarlo

*Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú.* – Lima : Universidad ESAN, 2015. – 162 p. – (Serie Gerencia para el Desarrollo ; 52)

INSTITUCIONES PENALES / PRISIONES / CONCESIONES / MODELOS  
/ INVERSIÓN PRIVADA / ESTUDIOS DE VIABILIDAD / EVALUACIÓN  
ECONÓMICA / PERÚ

HV8419 A6C37

ISBN 978-612-4110-47-4

**Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario.**

**Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú**

Serie Gerencia para el Desarrollo 52

ISSN de la serie: 2078-7979

© Enrique Cárcamo, Amparo Guarnizo, Marcia Mendoza, Carlos Pajares,  
Giancarlo Vignolo, 2015

© Universidad ESAN, 2015

Av. Alonso de Molina 1652, Surco, Lima-Perú

[www.esan.edu.pe](http://www.esan.edu.pe)

[esanediciones@esan.edu.pe](mailto:esanediciones@esan.edu.pe)

Primera edición

Lima, octubre del 2015

Tiraje: 80 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2015-14570

DIRECCIÓN EDITORIAL

Ada Ampuero

CORRECCIÓN DE ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN

Rosa Díaz

CORRECCIÓN TÉCNICA

José Lumbreras

DISEÑO DE CARÁTULA

Alexander Forsyth

DISEÑO DE INTERIORES Y DIAGRAMACIÓN

Ana María Tessey

IMPRESIÓN

Cecosami Prerensa e Impresión Digital S. A.

Calle Los Plateros 142, Ate

Lima, Perú

Impreso en el Perú / Printed in Peru

# Índice

---

Introducción	11
Capítulo 1. El sistema penitenciario peruano	17
1. Marco contextual	17
1.1. Evolución histórica	17
1.2. Problemática actual	20
2. Marco conceptual	30
2.1. Asociaciones público-privadas	30
2.2. Concesiones penitenciarias	35
3. Marco legal	41
3.1. Normas sobre promoción de la inversión privada	41
3.2. Normas sobre gestión penitenciaria	42
3.3. Normas sobre delegación de funciones públicas	46
3.4. Un intento frustrado de cambio	49
Capítulo 2. <i>Benchmarking</i> de concesiones penitenciarias referentes	53
1. El caso de Chile	53
2. El caso de Estados Unidos de América	58
3. El caso del Reino Unido	59
4. El caso de Francia	61
5. El caso de Brasil	62
Capítulo 3. Análisis de la viabilidad legal, social, política y económica de las concesiones en el sistema penitenciario peruano	65
1. Viabilidad legal: análisis jurídico de la adopción del modelo de asociación público-privada (concesión plena)	65

1.1. ¿Cuándo se puede concesionar?	67
1.2. Circunstancias técnicas y de eficacia	68
1.3. Delegabilidad de las funciones públicas en materia penitenciaria	73
2. Viabilidad social: análisis de <i>stakeholders</i>	76
2.1. Perspectiva del Estado	77
2.2. Perspectivas de la sociedad civil	78
3. Viabilidad política e institucional: factores críticos de éxito	81
3.1. Decisión política favorable a la aplicación del modelo	81
3.2. Adecuada identificación y asignación de riesgos en el diseño y la operación de un establecimiento penitenciario concesionado	82
3.3. Correcta evaluación de los postores para la adjudicación de la buena pro correspondiente	83
3.4. Adecuado marco legal que brinde estabilidad jurídica al concesionario y promueva las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario	86
3.5. Elección apropiada de indicadores de gestión del establecimiento concesionado	86
3.6. Elección correcta del mecanismo de solución de controversias entre el concedente y el concesionario	86
3.7. Organismo supervisor de los contratos de concesión penitenciaria	87
3.8. Licencia social y resistencia de poblaciones aledañas	87
4. Viabilidad económica: análisis de riesgos	88
Capítulo 4. Propuesta de modelo de concesión penitenciaria	99
1. Justificación	99
2. Modelo propuesto	99
2.1. Premisas	102
2.2. Sociedad concesionaria	103
2.3. Condiciones	104
2.4. Internos	105
2.5. Instalaciones	105
3. Aspectos operativos	108
3.1. Servicios a ser prestados por el concesionario	108
3.2. Servicios a ser prestados por el Estado	114
3.3. Estándares de servicios exigibles e indicadores de cumplimiento y gestión	117

4. Aspectos económicos	119
4.1. Aporte del Estado	119
4.2. Ingresos adicionales	120
4.3. Bancabilidad del proyecto	122
Capítulo 5. Evaluación económico-financiera del modelo de concesión penitenciaria	123
1. Supuestos generales	123
1.1. Inversión	123
1.2. Tasas y pagos	124
1.3. Ingresos adicionales	125
2. Cálculo de los pagos del modelo	125
2.1. Pago anual de obras de infraestructura y equipamiento	125
2.2. Pago anual de mantenimiento y operación	128
2.3. Calendario de pagos	130
3. Proyección de resultados	130
3.1. Estado de resultados	130
3.2. Flujo económico y financiero	130
3.3. Indicadores de rentabilidad	135
Conclusiones y recomendaciones	137
1. Conclusiones	137
2. Recomendaciones	139
Bibliografía	141
<i>Post scriptum</i>	149
Decreto Legislativo 1229	
Sobre los autores	161

# Introducción

---

El sistema penitenciario peruano atraviesa desde hace varios años una situación de emergencia cuya solución se vuelve una tarea impostergable. La capacidad de recibir internos de las cárceles nacionales se encuentra rebasada, lo que deviene en el caldo de cultivo para problemas de salud física y mental de la población penitenciaria, y hace difícil, o casi imposible, la readaptación. De acuerdo con el organismo competente, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), esta situación origina escenarios de violencia y agresión, mayor dificultad en el control de conductas y actividades ilícitas desde y al interior de los penales, además de una mayor degradación y deterioro de la propia infraestructura carcelaria.

La situación descrita pareciera exactamente la antítesis del enunciado contenido en el Artículo IX del Título Preliminar del Código Penal, que como uno de sus principios generales considera: «La pena tiene función preventiva, protectora y resocializadora».

El Estado no ha tenido éxito en la reversión del problema de hacinamiento y los efectos negativos que implica por la concurrencia de varios factores como el retardo en la administración de justicia, las inadecuadas políticas penitenciarias, la corrupción en el sistema penitenciario y la escasa inversión en infraestructura carcelaria, entre otros.

Es respecto al último de estos factores que cobra relevancia la participación del capital y la gestión privados bajo el esquema de asociaciones



público-privadas (APP)<sup>1</sup> como una alternativa para mejorar la situación carcelaria en el país, con el propósito de alcanzar la finalidad constitucionalmente establecida que es la resocialización del interno, y reducir la criminalidad creciente en un país donde los delincuentes salen de las cárceles más avezados y peligrosos.

Los problemas del sistema penitenciario peruano constituyen una matriz compleja que requiere de soluciones estructurales e integradas en distintos frentes, lo que involucra a varios sectores. Por ello, esta investigación no pretende mostrar una solución integral a una situación de esta naturaleza; sin embargo, una APP es una alternativa que en otros países ha tenido éxito y contribuido con un mejor sistema carcelario.

Según el INPE, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a diciembre del 2013 las cárceles peruanas presentaban un índice de sobrepoblación del 115%, con una tendencia al aumento de la población carcelaria, por lo que el problema del hacinamiento y la falta de infraestructura podría tornarse en incontrollable, al punto que, si la situación no se revierte, el Estado necesitaría en teoría construir dos establecimientos penitenciarios por año para albergar a la población penitenciaria (INPE, 2013).

El hacinamiento en las cárceles deviene a su vez en el origen de muchos otros problemas no menos graves, como son las condiciones poco dignas para los reclusos, la insalubridad física y psicológica, la violencia, la corrupción y la delincuencia dentro y desde los establecimientos penitenciarios, «... pero lo principal es que impide las acciones de resocialización del interno y fomenta la reincidencia que afecta la seguridad ciudadana» (INPE, 2012: 4).

Por ello es que actualmente en las cárceles públicas se observa la especialización y el incremento de la conducta delictiva, y estas son el centro de planificación, dirección y/o ejecución de delitos de extorsión, secuestro y asaltos, en perjuicio de la sociedad en su conjunto. Un interno que no se resocializa constituirá un elemento contaminante, no solo por la alta

1. También conocido como PFI o PPP, por las siglas en inglés de Private Finance Initiative o Public Private Partnerships.

probabilidad de reincidencia en el delito sino porque se genera un efecto multiplicador en su entorno inmediato (cónyuge, padres, hijos, hermanos, vecinos, etc.).

Por consiguiente, el hacinamiento no constituye un problema solo de los reclusos, o al interior de las cárceles, sino que concierne e interesa tanto al Estado como a la sociedad civil en su conjunto, pues sus consecuencias se manifestarán en el incremento de la delincuencia en las ciudades, en la inseguridad de los ciudadanos y en la amenaza de su integridad física y psicológica.

Desafortunadamente, en nuestro acercamiento al tema no hemos encontrado información nacional o internacional sobre el costo que significa para la sociedad que un recluso no sea resocializado, pero sí queda claro que este es elevado pues incluye el incremento de la delincuencia.

En este contexto resulta vigente, actual y relevante el análisis de la posibilidad de participación del sector privado en la construcción, la operación y el mantenimiento de establecimientos penitenciarios bajo el mecanismo de APP, toda vez que en casi noventa años de gestión estatal la finalidad resocializadora no se ha cumplido.

El análisis de este problema requiere establecer la factibilidad técnica y legal y, por supuesto, determinar la viabilidad financiera, tanto para el Estado como para el operador privado. En tal escenario, la experiencia internacional en concesiones carcelarias resulta una fuente importante de aprendizaje a partir de las medidas y las soluciones adoptadas para una eficaz gestión de los establecimientos penitenciarios concesionados, el eficiente uso de su infraestructura y la obtención de resultados de mejora en las condiciones de vida y resocialización de la población carcelaria en un ambiente de respeto por las normas del establecimiento, pero también de sus derechos fundamentales.

Con este propósito, la presente investigación busca aportar elementos que permitan evidenciar que la concesión mediante APP para la construcción, la operación y el mantenimiento de un establecimiento penitenciario deviene en una solución factible al problema del hacinamiento carcelario y sus no menos importantes problemas conexos: delincuencia al interior de

las cárceles, detrimento de la salud física y psicológica de los internos, violaciones, asunción de costos ocultos por la familia del interno relacionados con su manutención y mínimas condiciones de vida, deterioro de la propia infraestructura penitenciaria y, sobre todo, ausencia de resocialización, y en una alternativa viable desde el punto de vista económico-financiero y social en su conjunto. La presente propuesta puede constituir por ello un punto de ruptura del círculo vicioso en el que se encuentra inmerso el sistema penitenciario en el Perú.

El estudio realizado se plantea como una contribución a la comunidad académica, a la administración pública encargada de los servicios penitenciarios y a la sociedad en general, pues permite plantear una alternativa para mejorar el sistema de gestión penitenciaria. Al respecto se puede citar al genial Albert Einstein, quien afirmaba que la definición de la locura es hacer la misma cosa una y otra vez esperando obtener diferentes resultados.

La investigación que respalda este estudio consistió en analizar la aplicación del mecanismo de APP como alternativa de solución al problema penitenciario existente en el Perú. Para ello, se determinaron los beneficios y los perjuicios del modelo existente, la problemática actual de las cárceles y sus causas; se elaboró un *benchmarking* de experiencias internacionales, identificando los beneficios y las desventajas en dichas experiencias, y si constituyen una alternativa de solución aplicable a la problemática penitenciaria en el Perú. Además, se determinó la viabilidad técnica, legal y económico-financiera del modelo propuesto. Para efectos del ejercicio financiero la infraestructura proyectada se ubica en la zona de Huaral, en la cual actualmente opera un establecimiento penitenciario que, a la fecha, rebasa su capacidad de albergue en un 523%.

Este ejercicio permite plantear un modelo conceptual y financiero de concesión penitenciaria bajo el sistema de APP en el cual se determinan los servicios a ser dados en concesión, aquellos que el Estado podría o debería conservar, los estándares exigibles del servicio brindado, los mecanismos de control y medición de resultados, el monto de los pagos a realizar al concesionario; al igual que el monto de la inversión, los costos y los gastos, y la proyección de los ingresos, incluyendo los servicios adicionales y los incentivos que puedan ofrecerse para otorgar mayor rentabilidad al proyecto y lograr un precio competitivo.

El libro está dividido en cinco capítulos:

- El primer capítulo presenta el marco contextual del sistema penitenciario peruano, el enfoque conceptual de las APP aplicable al sector penitenciario y las normas vigentes que sostienen la viabilidad legal de la participación privada en la gestión penitenciaria.
- El segundo capítulo aborda un *benchmarking* en función al análisis de casos de concesiones penitenciarias en Chile, Estados Unidos de América (EUA), Reino Unido, Francia y Brasil, como experiencia internacional de participación del sector privado en la gestión penitenciaria bajo el esquema de las APP.
- El tercer capítulo analiza la viabilidad de las concesiones penitenciarias en el Perú desde el punto de vista legal, social, político-institucional y económico, a través del análisis jurídico, de *stakeholders*, de factores críticos de éxito (FCE) y de riesgos.
- El cuarto capítulo formula un modelo de concesión penitenciaria adecuado a la realidad del país, centrándose en su justificación, características, aspectos operativos y aspectos económicos.
- El quinto capítulo aborda la evaluación económico-financiera del modelo de concesión, para lo cual explicita los supuestos generales en los que se basa, proyecta los resultados esperados y estima los índices de rentabilidad con el fin de establecer la conveniencia de su ejecución.

Finalmente, se exponen las conclusiones y las recomendaciones que se desprenden de la investigación.

# 1

---

## El sistema penitenciario peruano

Este capítulo presenta el marco contextual del sistema penitenciario peruano, el enfoque conceptual de las APP aplicables al sector penitenciario y las normas vigentes que sostienen la viabilidad legal de la participación privada en la gestión penitenciaria.

### **1. Marco contextual**

El marco contextual está dado por la situación histórica y actual del sistema penitenciario, el cual permite identificar sus principales problemas.

#### **1.1. Evolución histórica**

El concepto de cárcel y sus objetivos han evolucionado a través de la historia de la humanidad y el Perú no ha sido ajeno a ello. En la actualidad, una cárcel se concibe como un edificio o un complejo de edificios en donde un delincuente debe cumplir una pena restrictiva o limitativa de su libertad de movimiento. Teóricamente, con la finalidad de aislarlo para, a través de distintos mecanismos que lleva a cabo la administración penitenciaria, resocializarlo y, posteriormente, reincorporarlo en la sociedad.

Durante el Perú colonial (1532-1821), periodo en el que se podría afirmar la existencia de un incipiente derecho penitenciario, en toda villa o ciudad existían centros de reclusión, o cárceles, cuya finalidad era custodiar y guardar a los delincuentes. Este sistema podía catalogarse de inhumano y cruel pues en dichas cárceles no pocos historiadores señalan que se torturaba a los reclusos. Entre sus principales características está que se licitaban las cárceles al mejor postor y, en contraprestación, el ganador de la subasta, o alcaide, obtenía el derecho de cobrar a los reclusos su estadía en la prisión (derecho de carcelaje), lo cual normalmente se cobraba en exceso. Los reclusos debían pagar este derecho y cada uno tenía que velar por su subsistencia.

A inicios de la época republicana el modelo carcelario no varió mucho, salvo que el derecho carcelario pasó a ser pagado por las municipalidades, figura que fracasó posteriormente por falta de presupuesto. Fue el gobierno del general José Rufino Echenique (1851-1855) el que se preocupó por el tema y encargó al historiador y geógrafo peruano Mariano Felipe Paz Soldán que efectuase un estudio de la problemática carcelaria del país.

En este contexto, en 1853, Paz Soldán viajó a los EUA con la finalidad de visitar cárceles y casas de corrección en Maryland, Pensilvania, Nueva York, Massachusetts, Columbia y Washington y analizar el modelo carcelario de dicho país, muy en boga en esa época. Producto del viaje, con fecha 24 de noviembre de 1853, elaboró un informe recomendando al gobierno la construcción de dos penitenciarías, una en Lima y otra en Cusco. Recomendación que recién se atendería en 1862, cuando se construyó la Penitenciaría de Lima.

Tres décadas después, en 1892, durante el gobierno del coronel Remigio Morales Bermúdez, se construyó e inauguró la Penitenciaría Central. Ese mismo año, a petición de sor Hermelinda Carrera, se inauguró la Cárcel Departamental de Mujeres en el antiguo local del Convento de Santo Tomás, con la propia religiosa como su primera directora.

En 1917, durante el gobierno de José Pardo y Barreda, se construyó una prisión en la isla El Frontón, ubicada a 7 kilómetros de la costa de la Provincia Constitucional del Callao, al este del distrito de La Punta. Dicha

prisión se habilitó para albergar a cerca de 200 reclusos, entre los más avanzados y peligrosos<sup>2</sup>.

Pero estas fueron obras aisladas. En cambio, con la dación del Código Penal de 1924 se inició una tendencia hacia la organización carcelaria integral, ordenándose la creación de la Inspección General de Prisiones, cuyo objetivo era encargarse de la dirección de todos los establecimientos penitenciarios del país.

Bajo esta nueva óptica, en 1951, el gobierno de Manuel A. Odría construyó la colonia penal agrícola El Sepa, establecimiento penitenciario sin muros ubicado en un fundo aislado de 37,000 hectáreas, en la desembocadura del río Sepa en el Bajo Urubamba, que tenía como objetivo albergar a los reclusos con condenas largas y a los reincidentes, para que cumplieran sus condenas en compañía de sus familiares y, además, trabajaran para subsistir. Dicho establecimiento funcionó entre los años 1951 y 1993<sup>3</sup>.

Entre 1963 y 1968, en el primer gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry, se construyó en Lima el Centro Penitenciario de Lurigancho y se inició la construcción del Centro Penitenciario de Ica (Cachiche) y de la cárcel de Quenqoro en Cusco.

En 1968, durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, la Inspección General de Prisiones pasó a denominarse Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y se adscribió al Ministerio del Interior. Posteriormente, en 1979, durante el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez, esta dirección se adscribió al Ministerio de Justicia.

El 6 de marzo de 1985 se promulgó el Código de Ejecución Penal, aprobado mediante el Decreto Legislativo 330 y, el 12 de junio del mismo año, se promulgó su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 012.

2. Funcionó hasta 1986 y solo se clausuró después del trágico incidente, denominado Matanza del Frontón, en el que miembros de la Marina de Guerra debelaron violentamente un motín de los presos por terrorismo causando la muerte de más de un centenar de detenidos.
3. Ese año se cerró, debido a su escasa población penitenciaria y a sus elevados costos de mantenimiento.

Estas normas ordenaron la creación del actual INPE, organismo público ejecutor descentralizado perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya misión es dirigir y controlar, técnica y administrativamente, el sistema penitenciario nacional asegurando una adecuada política penitenciaria que favorezca la reeducación, la rehabilitación y la reincorporación del interno a la sociedad; y el establecimiento y el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria. Sus funciones comprenden tres grandes áreas: administración, tratamiento y seguridad, conforme a las cuales ha adecuado su estructura organizativa (figura 1.1).

En la actualidad, el INPE administra 67 de los 84 establecimientos penitenciarios existentes a escala nacional<sup>4</sup>, distribuidos en ocho regiones (cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. *Perú: establecimientos penitenciarios administrados por el INPE*

Dirección regional	Número de establecimientos
1. Región Norte-Chiclayo	11
2. Región Lima-Lima	17
3. Región Sur-Arequipa	6
4. Región Centro-Huancayo	9
5. Región Oriente-Huánuco	4
6. Región Sur Oriente-Cusco	7
7. Región Nor Oriente-San Martín	9
8. Región Altiplano-Puno	4
<b>Total</b>	<b>67</b>

Fuente: INPE, 2013.

## 1.2. Problemática actual

El denominador común en la historia relacionada con la infraestructura carcelaria y la política penitenciaria del Perú es la escasa planificación de la infraestructura penitenciaria, la casi nula participación del sector privado en los sistemas penitenciarios, la falta de políticas públicas sobre temas de

- De acuerdo con las normas vigentes, 17 establecimientos penitenciarios, entre los que se encuentran los penales de Lurigancho, Miguel Castro Castro y Barbadillo, entre otros, son administrados y operados directamente por la Policía Nacional del Perú (PNP) y no por el INPE.



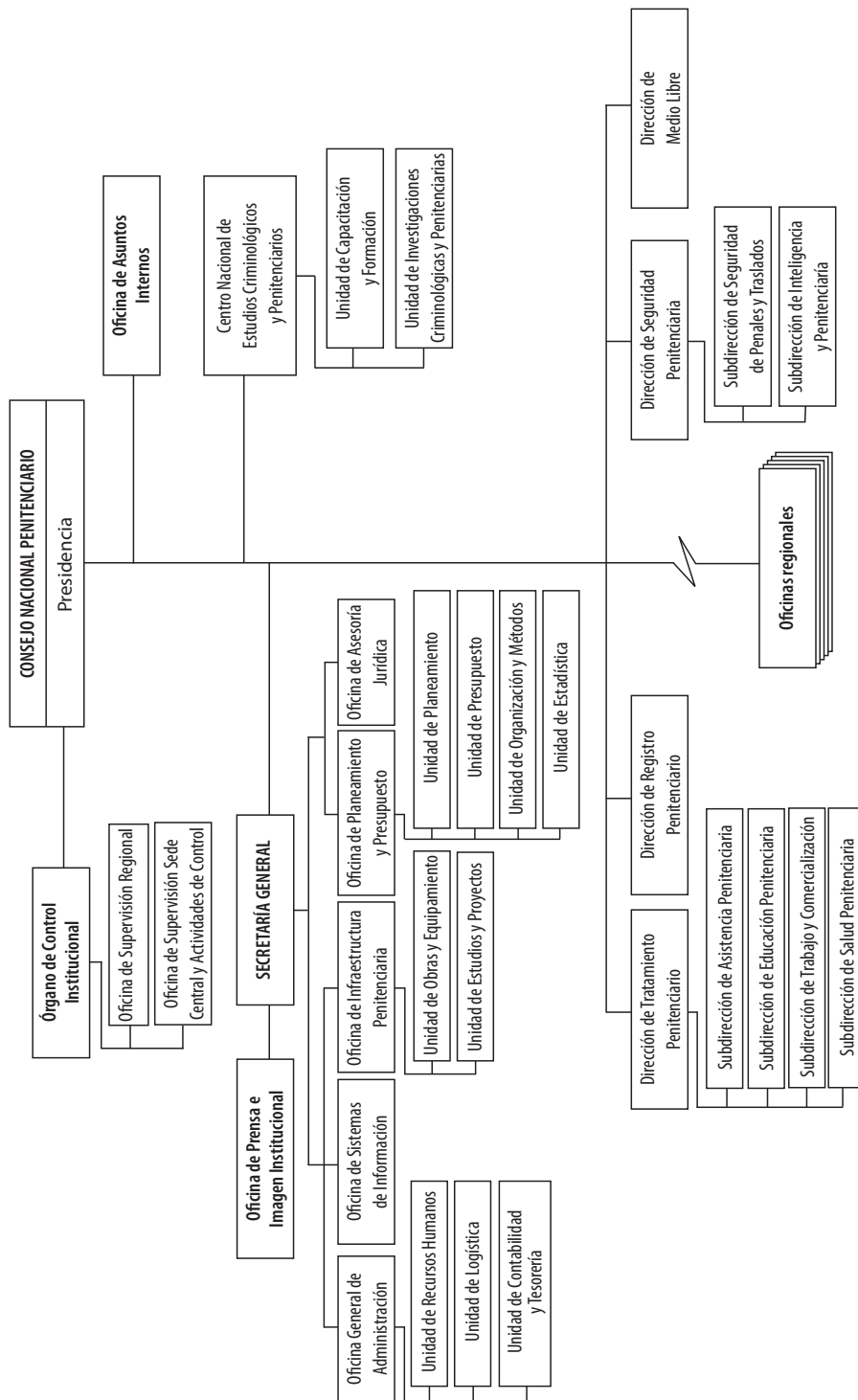


Figura 1.1. INPE: organigrama estructural

Elaboración propia.

criminalidad y penitenciarías claras y coordinadas con las normas técnicas penitenciarias, la creación de administraciones públicas penitenciarias sin un norte definido, y, además, los problemas conexos que ello trae como consecuencia.

Es justo anotar también que en ese proceso la visión que la sociedad y el Estado tenían de la cárcel varió en beneficio de los reclusos, pues transitó de un modelo de custodia o guarda de presos a un modelo resocializador. No obstante, como en tantos otros países, en el Perú su ejecución y materialización se desarrolla en locales o recintos que distan mucho de ser mínimamente dignos, lo cual evita conseguir la finalidad del sistema penitenciario.

Al respecto, según la estadística penitenciaria del INPE (2013) y los datos previos presentados por un exdirector de esta entidad (Small Arana, s. f.), se puede señalar que los principales problemas comunes a todos los establecimientos penitenciarios del país en la actualidad son:

- Deficiente infraestructura penitenciaria.
- Hacinamiento o sobrepoblación de reclusos en dichos establecimientos.
- Presupuesto insuficiente para construir nuevos penales y/o mantener adecuadamente los existentes.
- Corrupción enquistada en los establecimientos penitenciarios.

### **1.2.1. Deficiente infraestructura penitenciaria**

La infraestructura penitenciaria se caracteriza por su antigüedad y su mal estado de conservación. Con relación a la antigüedad de los establecimientos penitenciarios se puede señalar que de los 84 establecimientos existentes en el país, 30 tienen una antigüedad mayor a los 40 años, lo cual representa casi un 37% del total, y 13 tienen una antigüedad entre los 20 y los 40 años (Estudio Jurídico Ling Santos, 2011).

Además, de los 67 establecimientos penitenciarios existentes que se encuentran a cargo del INPE, la mayoría está en mal estado de conservación y uso y solo una minoría, en estado aceptable (cuadro 1.2), lo que se traduce en que el sistema penitenciario peruano cuenta con una infraes-

estructura cuyo promedio de vida bordea los 40 años de antigüedad y está en condiciones deficientes.

Cuadro 1.2. *Perú: estado de uso de los establecimientos penitenciarios administrados por el INPE*

Estado de uso	Establecimientos penitenciarios	
	Número	Porcentaje
Malo	26	38.8
Regular	29	43.3
Bueno	12	17.9
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo (2011) y Oficina de Infraestructura Penitenciaria del INPE.

### 1.2.2. Hacinamiento en los establecimientos penitenciarios

A fines del 2013 la población carcelaria nacional era de 67,597 internos. Entre 1989 y ese año se había incrementado en un 382%, con un crecimiento promedio del 15% anual (cuadro 1.3). Peor aún, solo en los últimos 5 años la población carcelaria ha crecido en un 56.2%.

Cuadro 1.3. *Perú: población penal, 1989-2013*

Año	Población	Año	Población
1989	17,698	2002	27,417
1990	17,859	2003	28,826
1991	13,964	2004	31,311
1992	15,718	2005	33,010
1993	18,796	2006	35,835
1994	19,399	2007	39,684
1995	20,899	2008	43,286
1996	22,638	2009	44,406
1997	24,297	2010	46,198
1998	26,059	2011	52,700
1999	27,400	2012	61,390
2000	27,734	2013	67,597
2001	26,968		

Fuente: INPE, 2013.

Elaboración propia.

Del universo de internos del 2013, 36,670 estaban siendo procesados y solo 30,927 eran sentenciados, lo que significa que existía una diferencia entre la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios y la población penal de 36,145 internos, un 115% de la población total. Esto se

traduce en el gran hacinamiento de las cárceles peruanas. Peor aún, esta sobrepoblación era considerada crítica:

... la capacidad de albergue se refiere al aforo máximo que tiene el Sistema Penitenciario para albergar a los internos, se dice que hay sobrepoblación cuando se excede el aforo máximo. Cuando la sobrepoblación excede al 120% de la capacidad de albergue, se llama sobrepoblación crítica, lo que el Comité Europeo para los Problemas Criminales ha entendido como hacinamiento (INPE, 2013: 10).

El establecimiento penitenciario con mayor sobrepoblación en el Perú es el de la ciudad de Huaral (Lima) con un hacinamiento del orden del 523%. Un aspecto preocupante añadido es la tendencia creciente de este fenómeno: solo entre 2006 y 2015 el déficit de albergue casi se duplicó (cuadro 1.4).

Cuadro 1.4. *Perú: capacidad de albergue y población penal total de los establecimientos penitenciarios administrados por el INPE, 2006-2011*

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población penitenciaria	35,835	39,684	43,286	44,406	45,464	52,700
Capacidad de albergue	22,548	23,291	23,333	24,961	27,551	28,492
Déficit de albergue	13,287	16,393	19,445	19,445	17,913	24,208

Fuente: INPE.

La tendencia al incremento del número de internos subió al 8.8% anual en promedio en los últimos 14 años. A diciembre del 2008, por cada 100,000 habitantes había 154 internos, mientras en 1993 esta cifra era de 84 internos por cada 100,000 habitantes (ProInversión, 2009). Como precisa el INPE: «... si dicho crecimiento [poblacional penitenciario] fuera sostenido, se tendría un grave problema para poder albergarlos, ya que —teóricamente— se debería construir dos establecimientos penitenciarios por año con una capacidad para 3,500 internos, similares al EP Lurigáncho» (INPE, 2013: 4). El déficit actual es de aproximadamente 30 establecimientos penitenciarios.

Como se ha señalado, el hacinamiento en las cárceles provoca una serie de problemas que agravan la situación ya precaria de cualquier establecimiento penitenciario, como el reducido número de personal penitenciario

frente al aumento progresivo de los reclusos (Defensoría del Pueblo, 2013). Hasta diciembre del 2013, el personal penitenciario del INPE asignado a tareas de seguridad y tratamiento en todo el país era de 5440 funcionarios penitenciarios frente a los 67,597 reclusos existentes en las cárceles (INPE, 2013: 4).

Este desbalance ocasiona, entre otras consecuencias, que existan sectores de la población penitenciaria que no se encuentren bajo el control y la disciplina de la autoridad penitenciaria y que no se materialice ni mínimamente su rehabilitación. Esta situación causa también:

- Deficiente atención alimentaria y de salud de los reclusos.
- Tiempo reducido de recreación de los reclusos.
- Aumento de problemas psicológicos y emocionales en los reclusos, pues es imposible mantener un espacio propio o privado dentro de la celda.
- Rápida propagación y contagio de enfermedades como la tuberculosis (o TBC), enfermedades respiratorias agudas, hepatitis y aquellas producidas por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) conocidas como síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Así, hasta octubre del 2011 se registraban más de 1200 casos de TBC y 540 casos de internos con VIH/SIDA en todo el país.
- Aumento de la probabilidad de violaciones entre reclusos.
- Deterioro acelerado de la infraestructura carcelaria.
- Incremento de la probabilidad de ocurrencia de actos violentos (motines, reyertas, etc.).
- Tráfico de drogas y alcohol.
- Tenencia de armas punzocortantes y/o de fuego.
- Tenencia de celulares para realizar delitos de extorsión.

### **1.2.3. Presupuesto insuficiente para nuevas inversiones y mantenimiento**

Si históricamente el sistema penitenciario mereció una asignación muy reducida del presupuesto público, desde 1993 en adelante ha recibido un presupuesto insuficiente, que incluso llegó a decrecer anualmente en contraposición al aumento acelerado de internos de ese periodo. Este mayor desbalance, que se debió a políticas de austeridad y/o a la incomprensión del problema, se tradujo en la paralización y/o no construcción de

proyectos carcelarios nuevos y en el deterioro de la infraestructura carcelaria nacional.

La situación se ha revertido ligeramente en los últimos años, pues el contexto económico-financiero del país ha mejorado, lo que ha permitido incrementar los presupuestos públicos de todas las entidades, incluido el INPE. Pese a ello, el presupuesto anual sigue siendo insuficiente para satisfacer todas las necesidades del sistema penitenciario y, principalmente, las relacionadas con la infraestructura carcelaria.

Así, si bien es cierto que el presupuesto anual del INPE aumentó del 2013 al 2014, no logra cubrir las necesidades básicas de esta institución, mientras que la partida presupuestal para proyectos nuevos se ha reducido del 52% al 39% del total en ese mismo periodo.

#### **1.2.4. Carencia de servicios**

El personal penitenciario del INPE es insuficiente, está desmotivado, poco preparado y/o especializado. En la actualidad, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, existen 5440 funcionarios dedicados a la seguridad penitenciaria frente a 67,597 internos, es decir, por cada 13 internos hay un agente penitenciario, lo cual ni siquiera se acerca a la media de otros países de la región. Además, este personal debería ser capacitado no solo en aspectos como orden, disciplina y destreza física sino también en capacidades para mantener el principio de autoridad sin llegar a abusos o un uso excesivo de la fuerza (autocontrol) y en acciones de inteligencia dentro de los establecimientos penitenciarios para así prevenir situaciones peligrosas futuras.

En estas condiciones, los penales adolecen de una grave carencia de servicios para los internos. Entre ellos:

- *Transporte.* El INPE realiza la conducción y el traslado de los internos hacia el exterior de los establecimientos penitenciarios con apoyo de la División de Diligencias Judiciales, perteneciente a la División de Seguridad de Penales de la PNP, en medio de graves deficiencias:

- Personal. La división policial encargada acusa falta de personal, hasta octubre del 2011 tenía 105 funcionarios asignados, de los cuales solo 52 trabajaban efectivamente pues así lo permitía el turno de trabajo diario.
- Logística. Hasta octubre del 2011 solo se disponía en Lima de tres unidades móviles para las tareas diarias, además de no contar con los equipos de comunicación respectivos. En las otras regiones no se contaba con las unidades móviles necesarias para realizar el traslado de los internos.
- Coordinación. La coordinación interinstitucional era deficiente.
- *Educación*. Este servicio no está disponible para todos los internos pues, hasta octubre del 2011, solo existían 30 Centros de Educación Técnico-Productiva (Cetpro), 10 centros de educación ocupacional, 7 centros de educación básica alternativa, 2 instituciones educativas de adultos y 8 programas de alfabetización para solo 50 establecimientos penitenciarios. Lo que significa que 17 de los establecimientos penitenciarios administrados por el INPE no contaban con estas instituciones y, por ende, sus internos no recibían educación alguna. Además, 445 docentes dictaban clases para los internos, de los cuales 279 provenían del Ministerio de Educación y 165 del INPE, pero distribuidos en todo el territorio nacional, lo que ocasionaba que no todos los internos recibieran educación.
- *Salud*. Los principales problemas relativos a este servicio son:
  - Inexistencia de una organización del servicio de salud que se dedique a los temas sanitarios penitenciarios, lo que impide que se apliquen las políticas de salud necesarias. Ello, aunado a que el Ministerio de Salud (Minsa) no ha incorporado formalmente al servicio de salud penitenciaria dentro de su organización, deja a este en un limbo jurídico y no permite que se apliquen los Programas de Salud Nacionales dentro de las cárceles.
  - Dificultades para el acceso al aseguramiento universal en salud.
  - Personal de salud insuficiente. Hasta octubre del 2011 en los establecimientos penitenciarios de todo el país había 63 médicos<sup>5</sup>, de los cuales solo 24 eran nombrados, 34 enfermeras, 202 técnicos de salud, 30 odontólogos, 2 químicos farmacéuticos,

5. En todo el país solo existen contratados dos psiquiatras.

15 nutricionistas y 16 obstetras. A pesar de disponer de 6 equipos de rayos X, solo se había contratado dos radiólogos, lo que ocasionaba que los equipos se descompusiesen por desuso. Pero lo más grave es que 28 establecimientos solo contaban con visitas médicas itinerantes, pues no tenían personal de salud. Por último, su infraestructura de salud es deficiente e inadecuado su equipamiento, al punto que algunos establecimientos penitenciarios no tienen tópico de salud o lo tienen muy deteriorado por el prolongado tiempo sin recibir un adecuado mantenimiento, además de ser palpable la falta de camas de hospitalización y de instrumental quirúrgico para la atención de emergencias. Asimismo, solo 8 establecimientos penitenciarios cuentan con ambientes para pacientes psiquiátricos.

- *Muertes de los internos dentro de los establecimientos penitenciarios.* Entre enero del 2006 y junio del 2011 habían fallecido 122 internos, siendo las principales causas: enfermedad (75), suicidio (21), reyertas (10), accidentes (3) e intentos de fuga (2). Con relación a los suicidios se puede apreciar que existe una falta de apoyo emocional por parte de personal especializado para estas personas y, respecto de las reyertas, se observan circunstancias de falta de seguridad interna plenamente atribuibles al INPE.
- *Internas mujeres.* Los problemas detectados son la escasez de cárceles para mujeres, el cuidado de los hijos que viven dentro y fuera de la cárcel; escaso tratamiento penitenciario o diferenciado al de los varones; y corrupción como la que se da en establecimientos para estos, aunque en menor grado.

### 1.2.5. Corrupción

Según la Defensoría del Pueblo (2011), además de los comentados, existe otro problema común e igualmente nefasto para el sistema penitenciario: la corrupción. En la mayoría de los establecimientos penitenciarios se aprecian graves hechos de corrupción atribuibles al personal del INPE y/o de la PNP en cuatro zonas de riesgo:

- *Extorsión por destino y locación.* El personal carcelario solicita dinero a los internos en el proceso de ubicación y clasificación dentro de



un establecimiento penitenciario. Además, durante la reclusión los «delegados» de pabellones cobran cupos para que un interno permanezca o se cambie de pabellón.

- *Extorsión por trámites administrativos.* Los encargados de las acciones administrativas solicitan dinero a los internos, sus abogados o familiares, al momento de elaborar, tramitar, agilizar y hacer el seguimiento de los expedientes administrativos y en la entrega de certificados de conducta para la aprobación de beneficios penitenciarios. Lo mismo ocurre con la emisión de certificados médicos o de trabajo y el acceso a talleres o a educación.
- *Extorsión por trato privilegiado.* El personal carcelario solicita dinero a los internos para:
  - Consentir visitas especiales no permitidas por el Reglamento del Código de Ejecución Penal.
  - Permitir el ingreso de paquetes, artefactos (televisores, etc.), insumos de trabajo u objetos prohibidos (licor, drogas, armas y/o celulares), o el acceso a teléfonos, o movilizarse del pabellón a los servicios legales, psicológicos, sociales y médicos, entre otros.
  - Conceder autorización para tener un negocio o realizar la venta de alimentos a terceros.
  - Autorizar el ingreso de trabajadoras sexuales.
- *Peculado y malversación.* Se presentan casos de enriquecimiento ilícito de las autoridades penitenciarias por el mal uso del presupuesto institucional o por realizar negociaciones irregulares con proveedores de alimentos u otros bienes.

### 1.2.6. Inseguridad penitenciaria

De acuerdo con lo señalado por la Comisión Episcopal de Acción Social, la seguridad penitenciaria es el aspecto más vulnerable de la gestión del INPE. En función a ello precisa que, producto de esa gestión poco eficiente (control de visitas), en los operativos de registro de celdas, o requisas, se encuentran casi siempre los mismos objetos prohibidos en poder de los internos (cuadro 1.5).

Cuadro 1.5. INPE: objetos prohibidos encontrados en requisas

Objeto	Unidad	Cantidad
Celular	Unidades	2,437
Batería de celular	Unidades	634
Chip para celular	Unidades	609
Cargador para celular	Unidades	1,329
Hands-free para celular	Unidades	173
Arma de fuego	Unidades	7
PBC	Gramos	1,443
Marihuana	Gramos	286
Chicha «canera»	Litros	17,739
Destilado (aguardiente)	Litros	578

Fuente: INPE.

Asimismo, según el propio INPE su personal de seguridad viene labo-  
rando en una situación de estrés constante que se traduce en agotamiento  
físico, emocional y mental. De igual forma, reporta que sus equipos electró-  
nicos de seguridad son obsoletos o inoperativos, lo cual facilita la fuga de  
los internos, y que no cuenta con los equipos de inteligencia y contrainte-  
ligencia que permitan detectar cualquier problema en los establecimientos  
penitenciarios antes de que ocurra.

En suma, histórica y actualmente el sistema penitenciario bajo ges-  
tión pública aparece como un sector en crisis cuya realidad está llena de  
carencias y deficiencias que la alejan de los objetivos y las funciones que  
la Constitución y las leyes le asignan, lo que obliga a pensar en modelos  
alternativos.

## 2. Marco conceptual

Dentro del enfoque liberal de la economía, desde fines del siglo XX se  
desarrollaron las figuras de la APP y las concesiones penitenciarias, cuyo  
contenido se precisa a continuación.

### 2.1. Asociaciones público-privadas

El modelo nació en el Reino Unido en 1992 durante el gobierno del primer  
ministro conservador John Major. Este mecanismo tuvo como principales

objetivos contribuir a la solución de la necesidad real de renovar los activos públicos después de un largo periodo de baja inversión en infraestructura, y fomentar mejores prácticas por la vía de utilizar la capacidad de gestión del sector privado en el proceso.

En el periodo de nacimiento de las APP, los países de la naciente Unión Europea se encontraban en un dilema porque, para desarrollarse y alinearse a los estándares de calidad de vida promedio, necesitaban realizar grandes inversiones en infraestructura lo cual ocasionaba que tuvieran un elevado endeudamiento y gasto públicos y, por ende, un gran déficit presupuestario.

Para homologar políticas, la Unión Europea aprobó restricciones presupuestarias a los países miembros a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, que redujo el gasto público. La limitación al déficit y a la deuda públicos condicionaba la realización de nuevos proyectos de infraestructura al hecho de que contasen con financiamiento en las cuentas públicas de las administraciones. Por ello, cada proyecto requería un estudio previo sobre sus posibles repercusiones en el presupuesto, requisito según el cual casi todos los proyectos propuestos eran evaluados como de impacto negativo.

Por consiguiente, era necesario un nuevo modelo que, respetando el equilibrio presupuestario autoadoptado, permitiera realizar las inversiones en infraestructura como instrumento propulsor de la economía, así nacieron las APP. Esto conllevó a que el Estado ya no realizase una serie de obras o prestase un conjunto de servicios directamente (comprador) sino que se dedicase a garantizar que dichas obras y servicios se prestasen a los ciudadanos en las mejores condiciones posibles (regulador de servicios), a través de la colaboración y el financiamiento del sector privado en estas obras y servicios.

### **2.1.1. Definición**

No existe un concepto o definición únicos sobre lo que debe entenderse o significa una APP. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por su sigla en inglés) la define como:

... [un] acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen

un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentran alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos al sector privado (OECD, 2008: 1).

También se ha precisado que las APP son:

... una relación contractual público-privada que se materializa en un esquema jurídico-financiero entre una organización pública y una compañía privada para la provisión de infraestructura y de sus servicios relacionados. El contrato se realiza en un contexto de largo plazo, y las inversiones y servicios se financian indistintamente a través de pagos diferidos en el tiempo por parte del sector público o de los usuarios o una combinación de ambos (Hinojosa, 2010: 5).

En el ordenamiento jurídico peruano, se optó por crear y legalizar un concepto operativo a través de la dación de la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo, aprobada mediante el Decreto Legislativo 1012 (artículo 3) y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 127-2014-EF (artículo 4) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estas normas definen a las APP como:

... modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a éstos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica, de acuerdo a las condiciones establecidas en el Reglamento (MEF, 2014).

Para efectos del presente estudio se utiliza el concepto legal establecido en el ordenamiento jurídico peruano, toda vez que el proyecto propuesto se enmarcará dentro de las normas de la República del Perú.

### 2.1.2. Características

Las APP se caracterizan por (Rozas *et al.*, 2012):

- Constituir una relación contractual de largo plazo entre la autoridad contratante (gobierno central, municipio, agencia reguladora)

y el concesionario privado con la finalidad de realizar entre ambos un acuerdo para explotar obras y servicios. Rasgo que difiere de las compras tradicionales que son anuales o bianuales (contratación pública).

- Establecer que durante la vigencia del contrato el concesionario goza del derecho exclusivo a usar los activos, explotar las instalaciones existentes y crear otras nuevas.
- Asignar al concesionario la responsabilidad de todas las inversiones asociadas al desarrollo del proyecto, que se ejecuta bajo la supervisión del Estado o del ente regulador que corresponda.
- Posibilitar a la autoridad contratante (concedente) la compra de servicios a través de pagos diferidos en el tiempo, lo que permite que los usuarios paguen una parte de estos de manera directa al concesionario, a diferencia de las compras tradicionales, en virtud de lo cual el concesionario recibe una remuneración de acuerdo con lo establecido en el contrato respectivo.
- Permitir que los pagos diferidos se contabilicen en el presupuesto público como gasto de inversión y, por lo tanto, no se consideren como operaciones de crédito público.

Asimismo, los riesgos del proyecto se asignan a quien tenga la posibilidad de administrarlos con mayor eficiencia (o bien al concedente o bien al concesionario). Por lo general, los riesgos de financiamiento, construcción y operación y mantenimiento los asume el concesionario que se encuentra en mejor posición para mitigarlos.

Las APP son una opción conveniente para los gobiernos cuya capacidad de gasto está limitada, bien por gastos presentes o por restricciones impuestas de manera directa o indirecta, lo que permite la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de un país.

### **2.1.3. Tipos**

Los tipos de APP los define el conjunto de normas legales sobre promoción de la inversión privada que se detallan más adelante. Por de pronto se puede afirmar que estos son cinco:

- *Gratuita*: si no existe contraprestación del concesionario a favor del Estado (concedente).
- *Onerosa*: cuando existe una contraprestación del concesionario a favor del Estado (concedente).
- *Autosostenible*: si se satisface con la demanda (mínima) o hay nula garantía financiera por parte del Estado (si no supera el 5% del costo total de inversión<sup>6</sup>). O si las garantías no financieras tienen una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos. Esto es, cuando la probabilidad del uso de recursos públicos no sea mayor al 10% para cada uno de los primeros 5 años de vigencia de la cobertura de la garantía prevista en el contrato.
- *Cofinanciada*: cuando requiera del cofinanciamiento o del otorgamiento o la contratación de garantías financieras o garantías no financieras que tengan una probabilidad significativa de demandar el uso de recursos públicos (mayor al 5% del costo total de inversión).

Asimismo, se considerará como cofinanciamiento a cualquier pago total o parcial a cargo de la entidad para cubrir las inversiones y/o la operación y el mantenimiento, a ser entregado mediante una suma única periódica y/o cualquiera que convengan las partes en el marco del contrato. Dicho pago puede provenir de cualquier fuente que no tenga un destino específico establecido por ley. No se considerará cofinanciamiento la cesión en uso, en usufructo o bajo cualquier figura similar, de la infraestructura o los inmuebles preexistentes, siempre que no exista transferencia de propiedad y estén directamente vinculados al objeto del proyecto.

Tampoco se considerará cofinanciamiento los pagos por concepto de peajes, precios, tarifas, entre otros, cobrados directamente a los usuarios finales o indirectamente a través de empresas, incluyendo

6. De acuerdo con el literal c) del artículo 3 del Decreto Legislativo 1012, el costo total de inversión es el valor presente de los flujos de inversión estimados en la identificación del proyecto o en el último estudio de ProInversión, según corresponda. El costo total de inversión no incluye los costos de operación y mantenimiento. La tasa de descuento a ser utilizada para el cálculo del valor presente será aquella que la entidad defina en función del riesgo del proyecto, que deberá contar con el sustento respectivo.

aquellas de titularidad del Estado, o entidades de este, para su posterior entrega al titular del proyecto.

- *Mixta*: cuando existe una combinación de las anteriores modalidades.

Tras diversas experiencias exitosas de aplicación, hoy las APP son una alternativa válida de inversión.

## **2.2. Concesiones penitenciarias**

La concesión penitenciaria consiste en la entrega, el otorgamiento y/o la habilitación por parte del Estado (concedente) a un operador privado (concesionario) para que realice el financiamiento, el diseño, la construcción, el equipamiento, la operación y el mantenimiento de una infraestructura o un recinto penitenciario para determinado número de internos o reclusos. Dicha concesión otorga el derecho al concesionario de recibir una contraprestación por la ejecución del contrato de concesión (proveniente tanto del concedente como del propio recluso), además de aprovechar económicamente la infraestructura y sus bienes asociados durante todo el periodo contractual.

### **2.2.1. La concesión administrativa**

Antes de ingresar al análisis de la figura de la concesión penitenciaria es oportuno esbozar un concepto de lo que se entiende por concesión administrativa. Sobre el particular, dos catedráticos del Instituto de Estudios de Administración Local de Madrid señalan que la concesión se configura como:

... una modalidad de gestión indirecta de los servicios públicos [...] mediante la cual la entidad (Concedente) transfiere u otorga a un particular (Concesionario), por razón de interés público y bajo ciertas condiciones, las facultades necesarias para la gestión y explotación del servicio público de que se trate, así como, en su caso, la ejecución de las obras e instalaciones necesarias para ello, percibiendo el Concesionario la correspondiente remuneración y asumiendo el riesgo económico de la empresa, bajo el control de la Administración Concedente, y cuyo otorgamiento se realiza durante cierto tiempo, a cuyo tiempo revierte a ésta el servicio con los bienes o elementos materiales afectados al mismo (López & Sánchez, 1976: 29-30).

Se debe advertir que, en la medida en que la administración pública concedente posee y mantiene la titularidad de los servicios públicos o de las obras públicas, y la explotación por parte del concesionario genera que este último asuma los riesgos económicos de la empresa, la concesión «... supone obviamente un acuerdo previo entre Administración y Concesionario que se obtiene [...] a través del mecanismo contractual» (Garrido Falla *et al.*, 2006: vol. II, 360). Por lo tanto, la concesión se materializa en un contrato administrativo:

... en virtud del cual un ente estatal encomienda o delega a una persona, temporalmente, la ejecución de un servicio público (o la explotación de una obra pública), otorgándole el ejercicio de cierta potestad pública para asegurar su funcionamiento, efectuándose la explotación a costa y riesgo del Concesionario, bajo la vigilancia y control del ente concedente (Sarmiento García, 1996: 29).

Como señalan algunos analistas, la concesión tendrá un carácter constitutivo «... en el sentido que supone la transferencia a aquéllos (los concesionarios) de unas facultades o poderes de actuación que antes no tenían» (Ariño Ortiz *et al.*, 2004: 555).

Al respecto, la Contraloría General de la República del Perú ha recogido los conceptos hasta acá desarrollados por la doctrina, ya que define la concesión administrativa como aquel acto de la autoridad que otorga, temporalmente, a favor de particulares (por lo general personas jurídicas), derechos como el uso, el goce o la disposición sobre activos del Estado para la provisión de servicios de dominio público, servicios que normalmente serían brindados por el Estado. La concesión se configura como un acto administrativo mediante el cual el Estado otorga a las empresas del sector privado la ejecución y la explotación de obras públicas de infraestructura y/o prestación de servicios públicos, lo cual se materializa en contratos (títulos habilitantes) que no pueden exceder los 60 años.

En este contexto, la aparición de la figura de la concesión de servicios públicos y/o de obras públicas en el marco jurídico e institucional peruano tiene sus orígenes en el Decreto Legislativo 758, de 1991, que luego fue perfeccionado y reforzado, entre otros, por el Decreto Legislativo 839, de 1996, que crea la antigua Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), actualmente Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión).



### 2.2.2. Antecedentes históricos

Si bien a lo largo de la historia medieval y moderna existen figuras que típicamente se les asemejan, las concesiones de establecimientos penitenciarios tienen su partida de nacimiento en la década de 1980 y su apogeo en la de 1990, en los EUA, trasladándose posteriormente este modelo a otros países.

En el siglo XIX, el gobierno de los EUA comenzó a contratar empresas privadas para que prestasen diferentes servicios en las prisiones, no con la estructura actual sino con contratos de arrendamiento de la administración de las cárceles.

¿Qué generó el nacimiento del modelo de concesiones? En la década de 1970 se encontraba instaurado en EUA el régimen legal de la sentencia indeterminada a través del cual los jueces, luego de dictado el veredicto de culpabilidad por parte del jurado o que se declarase culpable el reo, se limitaban a señalar en la sentencia que el reo quedaba condenado por el periodo establecido en la ley, siendo el órgano administrativo penitenciario estatal, de la gobernación del Estado o del poder legislativo estatal el que determinaba la extensión específica de la pena (entre el mínimo y el máximo establecido por la ley) y aplicaba beneficios de reducción de pena (*parole*). Además, en materia de ejecución penal, los jueces y los tribunales federales practicaban la política de *hands off* («no tocar» o «manos fuera») consistente en no atender peticiones de enjuiciamiento de las condiciones carcelarias, pues esto se veía como una usurpación de las funciones de los gobiernos estatales.

Por estas razones, un gran número de asociaciones de derechos civiles, académicas y de abogados ayudaron a los reclusos a organizarse y enfrentar legalmente a las administraciones penitenciarias con el fin de cambiar la deplorable situación de las cárceles estadounidenses caracterizadas por el hacinamiento y la existencia de condiciones infrahumanas de habitabilidad y salubridad, violencia cotidiana, abuso de poder y discriminación racial. Producto de estas contiendas legales se dictaron dos sentencias del Tribunal Supremo Federal de EUA (los casos *Jones versus Cunningham*, 371 U. S. 236, de 1963; y *Cooper versus Pate*, 378 U. S. 546, de 1964) en las cuales se basaron una serie de demandas contra los administradores de prisiones que culminaron en órdenes judiciales para que los administradores

penitenciarios ordenaran, mejoraran y humanizaran las cárceles, dotándolas de recursos y medios adecuados, bajo apercibimiento de responsabilidades penales y fuertes multas.

Sin embargo, realizar todo lo solicitado por los tribunales federales sobre la humanización de las cárceles significaba que los gobiernos estatales ejecutaran grandes programas de inversiones públicas lo que, conforme al modelo de probabilidad Black-Cox, los electores presumiblemente no estarían dispuestos a solventar con sus impuestos (Black & Cox, 1976). En este contexto, el expresidente del Partido Republicano del estado de Tennessee, y empresario inmobiliario y de seguros, Thomas Beasley propuso la idea de poner en marcha penitenciarías privadas para así «... resolver el problema de las prisiones y, al mismo tiempo, ganar dinero» (Hurst, 1983). El gobernador republicano del estado, Lamar Alexander, le ofreció respaldo político y, con apoyo financiero del grupo inversor Massey Birch Investment Group, propietario de Kentucky Fried Chicken, la empresa de Beasley, Corrections Corporation of America (CCA), en 1983, construyó y operó la prisión de Silverdale, recinto para 500 internos situado en la localidad de Chattanooga, condado de Hamilton (Del Rosal, 1990).

La aparición de CCA modificó radicalmente la imagen que se tenía de las cárceles. Los prisioneros pasaron a llamarse residentes, quienes vivían con estándares de seguridad mínimos indispensables y de forma más libre; los guardias se llamaron supervisores de residentes; desaparecieron las mafias, la violencia, las corruptelas y los favoritismos. Además, el establecimiento era dirigido por un administrador de recursos y un empleado del condado, denominado monitor, era el encargado de inspeccionar que se cumpliera con el contrato.

Paralelamente, en la década de 1970, la Oficina Federal de Prisiones celebró contratos con empresas privadas para operar centros juveniles de detención y, a partir de 1979, el sector privado inició su participación en los Servicios de Inmigración y Naturalización para el control de inmigrantes ilegales pendientes de ser juzgados para su deportación. Tres de los once centros de detención de los Servicios de Inmigración y Naturalización de EUA, ubicados en las ciudades de Denver (Colorado), Houston y Laredo (Texas), con una capacidad total de 625 internos, se dieron en concesión al sector privado.

El banco de inversión Morgan Lewis Githens & Ahn señalaba:

... entre los años 1983 y 1990, 19 Estados otorgaron autorización legislativa (7 en forma explícita) para la operación privada de establecimientos correccionales de adultos, y Tennessee y Colorado consintieron la realización de proyectos piloto en condados. Sólo en 1990, los órganos legislativos de siete estados definieron su posición frente a la privatización y permitieron la celebración de 15 contratos adicionales. Al año 2001, 42 Estados habían aprobado legislación que autorizaba la privatización de sus sistemas correccionales (Rey Barbosa, 2004: 45).

Hasta fines de 1997, las prisiones privadas de EUA albergaban a 64,028 reclusos en 142 establecimientos penitenciarios distribuidos en 30 estados (Del Rosal, 1990).

### **2.2.3. Características generales**

Las concesiones penitenciarias se sustentan en la existencia de una necesidad pública de infraestructura penitenciaria y de servicios penitenciarios que el Estado no tiene la capacidad de proveer con sus propios recursos.

El concedente conserva la función de imponer las penas a través de la dación de las sentencias respectivas (administración de justicia) y el otorgamiento efectivo de beneficios penitenciarios. Si bien puede conservar el tratamiento penitenciario, la seguridad y la autoridad máxima del complejo penitenciario, también se puede optar por su delegación al privado, dependiendo de la legislación del país.

Dentro de la operación y el mantenimiento del establecimiento penitenciario, el concesionario puede brindar, directa o indirectamente (tercerizando), los servicios de administración penitenciaria, alimentación, hostelería, lavandería, aseo, limpieza, control de plagas, salud, asistencia psicológica, economato, seguridad penitenciaria interna y/o externa, reinserción social o tratamiento penitenciario del reo (educación, capacitación, religión, factoría, talleres, deporte y cultura, entre otros), archivo de legajos, clasificación de internos, tramitación de beneficios penitenciarios, asistencia legal, asistencia social, tratamiento de aguas residuales y transporte de reclusos, entre otros.

Respecto de la posibilidad de que el concesionario lleve a cabo la administración penitenciaria, el tratamiento penitenciario del reo y la seguridad interna y/o externa del establecimiento, se debe adelantar que estas actividades se configuran como verdaderas funciones públicas que, para ser ejercidas por los privados, deben ser delegadas por la administración pública pertinente, previa autorización de los poderes Ejecutivo o Legislativo, según corresponda.

Este tipo de concesión, a diferencia de otras actividades dadas en concesión, tiene una mayor rentabilidad social que financiera, por lo que se requerirá del cofinanciamiento del Estado. Además, las concesiones penitenciarias necesitan no solo de la suscripción de un contrato de concesión si no de la dación de normas previas y de la suscripción de «convenios de encargo de gestión» a efectos de que el concesionario pueda llevar adelante la ejecución contractual.

Existen distintos modelos de concesiones penitenciarias, los que varían de país en país según la legislación y las particularidades de cada Estado. Entre los principales modelos se encuentran:

- *Modelo de concesión total o plena.* Es aquel en el cual el concesionario se encarga de todas las actividades y los servicios necesarios para el funcionamiento del establecimiento penitenciario: financiamiento, diseño, construcción, operación, administración y gestión, incluidos tratamiento y seguridad penitenciaria (interna y externa); y el concedente asume un rol supervisor, de manera directa o indirecta (organismo regulador *ad hoc* o un supervisor privado contratado) que vigila el cumplimiento por parte del concesionario del contrato de concesión. Además, el concesionario puede contratar como mano de obra a los reclusos a favor de una empresa privada.
- *Modelo de concesión parcial o semiplena.* Es aquel en el cual el concesionario se encarga de una o varias actividades y servicios necesarios para el funcionamiento del establecimiento penitenciario, y deja al concedente la seguridad interna y externa del establecimiento, además del tratamiento penitenciario de los internos.

La concesión penitenciaria aparece así como una alternativa a la gestión pública de los centros de reclusión.

### 3. Marco legal

El marco legal del tema penitenciario comprende las normas sobre promoción de la inversión privada y sobre gestión penitenciaria dictadas en las últimas dos décadas, así como la legislación que permite la delegación de facultades de la administración pública a entidades privadas.

#### 3.1. Normas sobre promoción de la inversión privada

La base normativa que promueve la inversión privada incluye:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado mediante Decreto Supremo 059-96-PCM.
- Reglamento del Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado mediante Decreto Supremo 060-96-PCM.
- Ley que añade un párrafo al artículo 11 del Decreto Legislativo 674, aprobada mediante Decreto Ley 25570.
- Ley de incentivos a las concesiones de obras de infraestructura y de servicios públicos, aprobada mediante Ley 26885.
- Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y que dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, aprobada mediante Decreto Legislativo 1012.
- Reglamento de la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y que dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, aprobado mediante Decreto Supremo 127-2014-EF.
- Modificatoria al Reglamento de la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y que dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, aprobada mediante Decreto Supremo 376-2014-EF.

- Ley que establece disposiciones para garantizar la concordancia normativa entre los procesos de privatización y las concesiones y la legislación regulatoria, aprobada mediante Ley 27701.
- Ley del Sistema Nacional de Control, aprobada mediante Ley 27785.
- Reglamento para la emisión del Informe Previo establecido por el literal l) del artículo 22 de la Ley 27785, aprobado mediante Resolución de Contraloría General de la República 052-2010-CG.
- Directiva 001-2014-EF/63.01, «Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para proyectos formulados en el marco de la no-nagésima sexta disposición complementaria final de la Ley 29951», aprobada mediante Resolución Directoral 002-2014-EF/63.01.

### **3.2. Normas sobre gestión penitenciaria**

Dentro de la base normativa que rige la gestión penitenciaria se incluyen los aspectos que se detallan a continuación.

#### **3.2.1. Operación y manejo de establecimientos penales**

Con relación al diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de un establecimiento penitenciario y a la ejecución penal, además de las normas que regulan la conducta de los internos en un establecimiento penitenciario, las normas vigentes son:

- Código de Ejecución Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 654.
- Reglamento del Código de Ejecución Penal, aprobado mediante Decreto Supremo 015-2003-JUS.
- Reglamento General de Seguridad del INPE, aprobado mediante Resolución Presidencial INPE 003-2008-INPE-P.
- Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobada mediante Ley 27444.
- Directiva que regula la intervención fiscal en los operativos extraordinarios de seguridad interna en los establecimientos penitenciarios, aprobada mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación 3106-2012-MP-FN.

- Directiva 001-2001-INPE-OGT, «Normas que regulan el ingreso de medios de comunicación escrita y/o radio-televisión en los establecimientos penitenciarios de la República», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 005-2001-INPE-P.

### 3.2.2. Trato a los internos

En materia de tratamiento a los internos las normas vigentes son:

- Instructivo «Procedimiento de las entrevistas de los medios de comunicación con los internos reclusos en establecimientos penitenciarios a nivel nacional», aprobado mediante Resolución Presidencial INPE 562-2002-INPE-P.
- Reglamento de uso de locutorios en los establecimientos penitenciarios y en el Centro de Reclusión de Máxima Seguridad de la Base Naval del Callao, aprobado mediante Decreto Supremo 006-2005-JUS.
- Circular sobre la debida interpretación y aplicación de los beneficios penitenciarios, aprobada mediante Resolución Administrativa 297-2011-P-PJ.
- Circular «Criterios para el debido otorgamiento de beneficios penitenciarios», aprobada mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación 1809-2011-MP-FN.
- Acuerdo Plenario en materia penal sobre beneficios penitenciarios, terrorismo y criminalidad organizada, aprobado mediante Acuerdo Plenario 8-2011-CJ-116.
- Disposiciones para la aplicación del artículo 67 del Código de Ejecución Penal, aprobadas mediante Decreto Supremo 007-2003-JUS.
- Circular sobre la determinación y la duración de la medida de seguridad de internación, aprobada mediante Resolución Administrativa 336-2011-P-PJ.

### 3.2.3. Pautas para el personal

Como pautas para el personal penitenciario las normas vigentes son:

- Directiva «Normas sobre clasificación para internos procesados y sentenciados a nivel nacional», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 172-2006-INPE-P.

- Decreto Supremo que regula la operación de equipos bloqueadores o inhibidores de señales radioeléctricas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación y cautela el derecho de las personas a usar y prestar servicios de telecomunicaciones en los exteriores de los establecimientos, aprobado mediante Decreto Supremo 012-2012-MTC.
- Directiva 08-2007-INPE «Directiva para la administración de las bibliotecas penitenciarias y fomento de la lectura», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 279-2007-INPE-P.
- Directiva 04-2009-INPE «Modalidad de educación a distancia en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 307-2009-INPE-P.
- Directiva 06-2007-INPE «Administración y gestión de la educación penitenciaria», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 255-2007-INPE-P.
- Manual de Organización y Funciones de los Centros de Educación Ocupacional de los Establecimientos Penitenciarios, aprobado mediante Resolución Presidencial de la Comisión Reorganizadora 374-96-INPE-CR-P.
- Lineamientos de las Acciones del personal que labora en los Servicios de Asistencia Médica, Psicológica, Social y Legal en los Establecimientos Penitenciarios, aprobados mediante Resolución Directoral 001-2003-INPE/OGT.
- Directiva 009-2003-INPE-OGT «Normas que regulan los procedimientos para la conducción y traslado de internos a nivel nacional», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 836-2003-INPE-P.
- Lineamientos que regulan las acciones de la Jefatura del Órgano Técnico de Tratamiento de los Establecimientos Penitenciarios del país, aprobados mediante Resolución Directoral 051-2004-INPE/OGT.
- Lineamientos para apertura, organización y seguimiento del legajo personal de los internos en el Servicio de Asistencia Social de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, aprobados mediante Resolución Directoral 034-2005-INPE/07.
- Programa de Intervención Terapéutico Básico del Servicio de Asistencia Psicológica en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, aprobado por Resolución Directoral 035-2005-INPE/07.



- Programa del Adulto Mayor en los Establecimientos Penitenciarios, Oficinas de Medio Libre y Penas Limitativas de Derecho a Nivel Nacional, aprobado mediante Resolución Presidencial INPE 146-2006-INPE/P.
- Instructivo 01-INPE-2007 «Acciones a desarrollar para la apertura, organización y seguimiento de Expediente Psicológico del Interno en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional», aprobado mediante Resolución Presidencial INPE 257-2007-INPE-P.

### 3.2.4. Salvaguarda de derechos

Como instrumento de salvaguarda de los derechos de los internos las normas vigentes son:

- Manual de procedimientos y actividades del Registro Penitenciario del INPE, aprobado mediante Resolución Presidencial INPE 305-2008-INPE-P.
- Lineamientos para el manejo y el control de información estadística de las Áreas de Trabajo y Comercialización del INPE, aprobados mediante Resolución Directoral 016-2008-INPE/12.
- Directiva 05-2007-INPE «Directiva de Trabajo Penitenciario a nivel nacional», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 206-2007-INPE-P.
- Instructivo 01-2006-INPE «Medidas de seguridad de los talleres de trabajo y educación de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional», aprobado mediante Resolución Presidencial INPE 476-2006-INPE-P.
- Manual de Derechos Humanos aplicados a la Función Penitenciaria, aprobado mediante Resolución Presidencial INPE 411-2008-INPE-P.
- Directiva 005-2005-INPE «Normas y procedimientos para la atención de la salud de los internos en los establecimientos penitenciarios del INPE», aprobada mediante Resolución Presidencial INPE 319-INPE-P.
- Normas para el establecimiento y el funcionamiento de servicios de alimentación colectivos, aprobadas mediante Resolución Suprema 0019-81-SA/DVM.

- Políticas penitenciarias del INPE, aprobadas mediante Resolución Ministerial 419-2007-JUS.
- Ley General de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante Ley 29973.
- Reglamento de la Ley General de las Personas con Discapacidad, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2014-MIMP.

### **3.2.5. Edificación de establecimientos penales**

Como pautas para la edificación de los establecimientos penales se tiene:

- Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado mediante Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA.
- Normas técnicas para la construcción de infraestructura en salud del Minsa.
- Normas técnicas constructivas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobada mediante Ley 29783.
- Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2012-TR.
- Normas internacionales sobre construcción, operación y mantenimiento de establecimientos penitenciarios.

### **3.3. Normas sobre delegación de funciones públicas**

Con relación a la delegación de funciones públicas en agentes privados o concesionarios para la realización del tratamiento penitenciario y/o la seguridad penitenciaria interna y/o externa del establecimiento se debe distinguir entre las características de la función pública y la participación de las entidades privadas.

#### **3.3.1. La función pública**

En cuanto a la delegación de funciones públicas en los privados, o concesionarios, para la realización del tratamiento penitenciario y/o la seguridad penitenciaria interna y/o externa del establecimiento se puede señalar:

... lo que tradicionalmente ha venido caracterizando el régimen peculiar de la función pública es que las condiciones de empleo [de los funcionarios públicos] no se establecen en un contrato o por un convenio colectivo, sino que se determinan minuciosamente por normas objetivas, leyes y reglamentos, que los poderes públicos pueden modificar unilateralmente. De ahí que se diga que el funcionario no tiene con la Administración una relación contractual, sino [una] estatutaria (Sánchez, 2008: 18).

Aún más, se puede precisar que las «funciones públicas» se definen como «... actividades esenciales al Estado mismo; es decir, manifestaciones de su soberanía [...] que se financian [...] a través de presupuestos públicos, y, en su caso, de tasas» (Abruña & Baca, 2008). En este sentido, la regla general será que solo las administraciones públicas, entendidas por la doctrina como «... una organización del poder público que actúa con potestad administrativa» (Abruña & Baca, 2008) será la única que podrá ejercer funciones públicas o potestades administrativas<sup>7</sup>.

### 3.3.2. Participación de entidades jurídicas privadas

Por excepción, los entes jurídicos privados pueden ejercer dichas potestades o funciones públicas pues así lo ha determinado el legislador en el numeral 8 del artículo I del Título Preliminar de la LPAG, el cual literalmente señala:

Artículo I.- Ámbito de aplicación de la Ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por «entidad» o «entidades» de la Administración Pública:

[...]

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de Concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

A pesar de que la redacción del artículo 8 es perfectible porque combina distintas figuras jurídico-administrativas que difieren entre sí (como la concesión, la delegación y la autorización), se puede apreciar que el legislador intentó dejar sentado que existe la posibilidad de que determinadas

7. Las potestades administrativas son entendidas por el jurista clásico Santi Romano como la posibilidad de producir efectos jurídicos para terceros, otorgados por la norma jurídica como manifestación de un estatus determinado.

personas jurídicas, de titularidad privada o pública (bajo el régimen privado), puedan ejercer potestades administrativas<sup>8</sup> y, por ende, ser susceptibles de entrar dentro del ámbito de aplicación de la LPAG, pues:

... las funciones y actividades a realizar por la Administración son algo puramente contingente e históricamente variable, que depende esencialmente de una demanda social, distinta para cada órbita cultural y diferente también en función del contexto socioeconómico en el que se produce (García de Enterría, 1997: 25).

Asimismo, se debe precisar que, previamente al ejercicio de las potestades antes descritas por parte de las personas jurídico-privadas, o bien se debe celebrar un contrato de concesión con los cambios o los matices que las normas sectoriales pertinentes disponen; o bien se deben delegarlas mediante una ley sancionada por el Congreso de la República y la posterior suscripción de un «convenio de encargo de gestión» entre la persona jurídico-privada y la administración pública delegante, producto de lo cual las personas jurídico-privadas a las cuales se deleguen dichas potestades actuarán como vicarias o apoderadas del poder público, orientando su actividad a satisfacer el interés general<sup>9</sup>.

Sobre lo último, el ordenamiento jurídico peruano, en los artículos 67 y siguientes de la LPAG, ha regulado las condiciones y los supuestos en los cuales las funciones públicas se pueden delegar o encargar a los privados. Estos sostienen:

Artículo 67.– Delegación de competencia

67.1 Las entidades pueden delegar el ejercicio de competencia conferida a sus órganos en otras entidades cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente.

8. El tratadista Roberto Dromi señala que también debe entenderse por administración pública a «... todos aquellos órganos y entes públicos no estatales, es decir los que no integran la estructura del Estado —cualesquiera que sean las denominaciones que les dé el derecho positivo— que utilizan prerrogativas de poder público por autorización o delegación estatal para la ejecución de cometidos públicos» (Dromi, 1996).
9. En otras palabras, «... el Estado ha decidido descentralizar el ejercicio de la función administrativa a ciertas personas con el objetivo de que éstas colaboren con la consecución de cometidos de carácter colectivo, delegándose prerrogativas de poder estatal para conseguir tales objetivos» (Cáceres, 2001).

67.2 Son indelegables las atribuciones esenciales del órgano que justifican su existencia, las atribuciones para emitir normas generales, para resolver recursos administrativos en los órganos que hayan dictado los actos objeto de recurso, y las atribuciones a su vez recibidas en delegación.

67.3 Mientras dure la delegación, no podrá el delegante ejercer la competencia que hubiese delegado, salvo los supuestos en que la ley permite la avocación.

67.4 Los actos administrativos emitidos por delegación indican expresamente esta circunstancia y son considerados emitidos por la entidad delegante.

67.5 La delegación se extingue:

- a) Por revocación o avocación.
- b) Por el cumplimiento del plazo o la condición previstos en el acto de delegación.

Artículo 68.– Deber de vigilancia del delegante

El delegante tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado, y podrá ser responsable con éste por culpa en la vigilancia.

De igual forma, el artículo 71 de la LPAG señala:

Artículo 71.– Encargo de gestión

71.1 La realización de actividades con carácter material, técnico o de servicios de competencia de un órgano puede ser encargada a otros órganos o entidades por razones de eficacia, o cuando la encargada posea los medios idóneos para su desempeño por sí misma.

71.2 El encargo es formalizado mediante convenio, donde conste la expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten el plazo de vigencia, la naturaleza y su alcance.

71.3 El órgano encargante permanece con la titularidad de la competencia y con la responsabilidad por ella, debiendo supervisar la actividad.

71.4 Mediante norma con rango de ley puede facultarse a las entidades a realizar encargos de gestión a personas jurídicas no estatales, cuando razones de índole técnico y presupuestario lo hagan aconsejable bajo los mismos términos previstos en este artículo, dicho encargo deberá realizarse con sujeción al Derecho Administrativo.

### **3.4. Un intento frustrado de cambio**

En 2002, el Gobierno contrató una consultoría externa para que realizara un diagnóstico del sistema penitenciario nacional cuyo informe recomendó la

construcción de nuevos establecimientos mediante la modalidad de concesión (Carter Goble Associates, 2002), aunque no se avanzó más en el tema.

En abril del 2009 se abrió la posibilidad de aplicar el mecanismo de APP a la construcción y la administración de establecimientos carcelarios. Ello ocurrió gracias al acuerdo adoptado por el consejo directivo de ProInversión que aprobó el Plan de Promoción de la Inversión Privada en Establecimientos Penitenciarios (ProInversión, 2009). Acuerdo refrendado por la Resolución Suprema 713-2009-EF del 8 de julio del mismo año.

Dicho plan consideraba entregar en concesión a un operador privado el diseño, el financiamiento, la construcción, el equipamiento, la operación, el mantenimiento y la transferencia del Establecimiento Penitenciario de Huaral con una capacidad de 1536 internos, por un plazo de 25 años. Es decir, planteaba la utilización del modelo de concesión integral, lo cual incluía el tratamiento penitenciario y la prestación de la seguridad penitenciaria por parte del concesionario.

Con tal fin, el concesionario tenía la posibilidad de establecer, por su cuenta, costo y riesgo, una factoría dentro del establecimiento penitenciario para dar trabajo a un mínimo del 60% de los internos. Los negocios debían ser establecidos por el concesionario. La concesión sería cofinanciada ya que el Estado reconocería al concesionario pagos trimestrales por S/. 5.1 millones por concepto de obras y equipamiento (anualidades de inversión) y S/. 2.5 millones por concepto de operación y mantenimiento<sup>10</sup>. El Estado también aportaría un terreno de 12.68 hectáreas, ubicado en el sector Graciano Alto, distrito de Aucallama, provincia de Huaral, departamento de Lima, inscrito en la partida electrónica N.º 600021298 del Registro de Propiedad Inmueble de la Oficina Registral de Huaral, Zona Registral IX, para la construcción del referido establecimiento penitenciario.

La tramitación de dicho proceso fue encargada al Comité Especial de ProInversión en Activos, Inmuebles y otros Proyectos del Estado (Pro Valor), que dio los siguientes pasos:

10. Estos montos representan un costo por interno de poco más de 6 dólares diarios.

- En el 2010 completó el proyecto de inversión SNIP 49857 que aprobaba la construcción del Establecimiento Penitenciario Huaral II (ProInversión, 2010a).
- En noviembre del 2010 aprobó las bases del Concurso de Proyectos Integrales para la entrega en concesión del diseño, el financiamiento, la construcción, la operación y el mantenimiento de un establecimiento penitenciario en la Región Lima (ProInversión, 2010b).
- En enero del 2011 aprobó la versión final del contrato de concesión válido para este concurso (ProInversión, 2011).
- En marzo del 2011 adjudicó la licitación al consorcio formado por las empresas españolas Montealto, Exeteco y Eulen.

Sin embargo, surgieron luego dos obstáculos institucionales<sup>11</sup>:

- La Defensoría del Pueblo encontró inconsistencias de orden jurídico respecto del contrato de concesión:
  - Consideró que no se podían delegar competencias reservadas exclusivamente a la autoridad penitenciaria a un privado, en lo tocante a seguridad, medidas disciplinarias, uso de la fuerza y coacción de los internos.
  - Recomendó que el contrato de concesión fuese compatible con el marco normativo y el control a través del Poder Judicial y el Ministerio Público.
- La Municipalidad Provincial de Huaral, mediante Acuerdo de Concejo 065-2010-MPH-CM, del 25 de noviembre de 2010, acordó rechazar la continuación del proyecto de construcción de la ampliación del Centro Penitenciario de Aucallama.

Ante estas contingencias, en diciembre del 2011, Pro Valor emitió la Circular N.º 45 a través de la cual comunicaba la decisión del consejo directivo de ProInversión de cancelar el concurso. Así, al final, este primer proceso de promoción de la inversión privada en materia penitenciaria abortó por decisión política, deteniéndose temporalmente.

11. Véanse al respecto Defensoría del Pueblo, 2011: 154-166, y Mayta, 2012: 24.

EN SUMA, ES POSIBLE afirmar que el sistema penitenciario peruano bajo gestión pública se encuentra en una grave crisis, ante la cual el modelo de APP de concesión se perfila como una alternativa que el marco legal del país debe considerar en forma explícita.



# 2

---

## ***Benchmarking* de concesiones penitenciarias referentes**

El *benchmarking* es el proceso mediante el cual se recopila información y se obtienen nuevas ideas mediante la comparación de aspectos de la empresa u organización con los líderes o los competidores más fuertes del mercado<sup>12</sup>. Es un punto de referencia sobre el cual las empresas comparan algunas de sus áreas.

En este caso, en el presente capítulo se realiza un *benchmarking* en función al análisis de casos de concesiones penitenciarias en Chile, EUA, Reino Unido, Francia y Brasil, como experiencia internacional de participación del sector privado en la gestión penitenciaria bajo el esquema de las APP.

### **1. El caso de Chile**

En 1996 se dictó el Texto Refundido de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, aprobado mediante Decreto Supremo MOP 900, y su Reglamento, aprobado mediante Reglamento N.º 164, los cuales permitieron que se

12. Según la definición de David T. Kearns, director general de Xerox Corporation, «... el *benchmarking* es un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones reconocidas como con las mejores prácticas, aquellos competidores más duros».

diesen en concesión obras y servicios públicos al sector privado a través de APP, para construir y equipar nuevas infraestructuras públicas en beneficio del desarrollo del país. El tipo de contrato de concesión preferido fue el de «construir, operar y transferir» (BOT, por la sigla de Build, Operate and Transfer).

En 2000, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, con el objetivo de reducir el hacinamiento, disminuir el déficit de infraestructura carcelaria y mejorar las condiciones carcelarias en favor de los internos, el Ministerio de Justicia facultó al Ministerio de Obras Públicas (MOP) a iniciar el proceso de licitación de las obras comprendidas en el Primer Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. Para ello se diseñó un contrato bajo el modelo de concesión parcial o semiplena, permaneciendo la dirección y la seguridad de los futuros establecimientos penitenciarios en manos de la Gendarmería de Chile y encomendándose la supervisión del contrato a la Inspección Fiscal de Explotación (IFE) del MOP. El horizonte contractual era de 20 años.

Este programa incluyó la concesión de establecimientos penitenciarios en tres grupos, de acuerdo con su periodo de desarrollo, ampliándose posteriormente a un cuarto grupo, con un monto de inversión total aproximado de US\$ 280 millones (cuadro 2.1).

La ventaja de esta experiencia era incluir garantías de construcción durante todo el contrato de concesión, volviéndose el concesionario responsable de la conservación y el mantenimiento de las obras hasta el final del acuerdo. Mientras que con la antigua forma de construir las cárceles por obras públicas las garantías de construcción tenían un máximo de 10 años, siendo el Estado el único responsable luego de dicho plazo.

Como aspectos desfavorables se constató que en los contratos de concesión no se estableció la participación de la Gendarmería de Chile<sup>13</sup> en el diseño de los establecimientos penitenciarios, lo que se tradujo en el aumento de costos al solicitarse rediseños sobre la marcha. Otro resultado

13. La Gendarmería tiene una carrera laboral y jerárquica que es autónoma de los Carabineros de Chile, dedicándose únicamente al tema carcelario.

Cuadro 2.1. Chile: Primer Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, por grupos y establecimientos penales, 2002-2010

Grupo	Lugar	Capacidad (internos)	Avances
1	Iquique	1679	En 2002 estos establecimientos penitenciarios fueron adjudicados al Consorcio BAS (formado por las empresas Besalco, Astaldi y Sodexho Chile) cuyo operador fue la empresa Siges Chile. Luego de una serie de conflictos relacionados con sobrecostos en las obras, las operaciones se iniciaron en 2006.
	La Serena	1654	
	Rancagua	1689	
2	Antofagasta	1160	En 2002 se adjudicó la concesión de estos establecimientos penitenciarios al Consorcio BAS Dos (formado por las empresas Besalco, Torno Internazionale y Sodexho Chile). Tras una serie de conflictos relacionados con sobrecostos en las obras, el contrato fue resuelto por mutuo acuerdo de las partes. Recién en 2010, luego de un proceso de relicitación y bajo la modalidad de «operar y transferir» (OT, por la sigla en inglés de Operate and Transfer), se adjudicó la operación a Sodexho.
	Concepción	1190	
3	Santiago de Chile	2568	En 2002 fue adjudicado a la empresa Vinci Construction Grand Projects, cuyo operador fue la empresa Compass, poniéndose en marcha las obras en 2004.
	Valdivia	1248	
	Puerto Montt	1245	
4	Santiago de Chile	2500	En proceso.
	V Región Cordillera	1400	

negativo fue la competencia desleal por la utilización de la mano de obra de los presos pagados con sueldos muy inferiores a los ganados por trabajadores de otras empresas locales de los rubros en los que se emplea la mano de obra de los internos (como centros de atención [*call centers*], limpieza de autos o textiles, entre otros), incluso por debajo del sueldo mínimo legal.

Al iniciar su mandato, el presidente Sebastián Piñera anunció la reestructuración de la agenda penitenciaria, paralizando la concesión del grupo 4 de cárceles. Decisión que tornó incierto el futuro de las APP penitenciarias en Chile. No obstante, las dudas empezaron a disiparse con la contratación de la consultora estadounidense Altegrity Security Consulting (ASC) para que formulara un diagnóstico integral del sistema penitenciario.

En junio del 2011 se dieron a conocer las conclusiones de ASC que, tras evaluar 80 cárceles chilenas en funcionamiento, públicas y concesionadas,

presentó un descarnado informe sobre la realidad carcelaria y propuso la construcción de cuatro nuevos centros de reclusión bajo la modalidad de concesiones.

En su evaluación la consultora encontró que Chile al 2008 tenía una de las poblaciones carcelarias más altas, 305 presos por cada 100,000 habitantes (siendo la más alta la de EUA con 755 presos por cada 100,000 habitantes) y el mayor número de los delitos se debía a actos poco violentos. Por ello, el problema no solo era hacinamiento y construcción de cárceles sino también manejo del sistema (falta de adecuadas políticas y reglamentos, entre otros). El informe precisaba: «... construir una nueva infraestructura de cárceles sin cambiar las tácticas operativas que históricamente se han utilizado para hacerlas funcionar no resolverá el problema que ha afectado a las cárceles chilenas durante décadas» (ASC, 2011: 3-4).

Paralelamente, la Comisión Especial Investigadora del Proceso de Concesiones Carcelarias de la Cámara de Diputados del Parlamento de Chile, creada en 2008, concluyó que las APP están solucionando el problema de hacinamiento, que fue el objetivo de su ejecución, y mejorando los estándares de seguridad. La Comisión Investigadora señaló también que todas las personas que declararon estuvieron de acuerdo en que el sistema de concesión carcelaria permite el control del contagio del comportamiento delincriminal al interior de las cárceles; mejora la situación en que trabajan los funcionarios penitenciarios; otorga mejores condiciones de trabajo al interno y a su posterior reinserción a la sociedad; y optimiza el estado de mantención y operación de la infraestructura penitenciaria concesionada.

Recién en abril del 2013 el Ministerio de Justicia retomó las recomendaciones de ASC, al anunciar que la construcción de nuevas cárceles se licitaría en 2015 y que las obras estarían acabadas antes del 2016, incorporando para ese año 5903 plazas en penales tradicionales y concesionados. Los nuevos establecimientos se construirían como centros modelo. Decisión que puso nuevamente en agenda el impulso de la gestión público-privada en el sector penitenciario en Chile.

Según la Cámara Chilena de la Construcción, hasta 2012 ocho de las cárceles concesionadas albergaban a 12,434 internos; es decir, casi un 23% de la población penitenciaria de Chile. Además, el costo diario por recluso oscilaba entre los US\$ 25 y los US\$ 35 (García Beltrán, 2011).

De otro lado, una evaluación muestra un alto nivel de cumplimiento de los servicios comprometidos en los establecimientos del Grupo 1 del Programa de Proyectos de Infraestructura Penitenciaria (cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Chile: indicadores de resultados de las concesiones penitenciarias en tres establecimientos concesionados del Grupo 1

Servicio	Indicadores de cumplimiento (número)	Indicadores no cumplidos (número)	Cumplimiento (%)
Reinserción social	96	3	97
Salud	48	2	96
Alimentación	12	0	100
Mantenimiento e infraestructura	15	0	100
Lavandería	12	0	100
Aseo y control de plagas	12	0	100
Economato	9	0	100
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>5</b>	<b>98</b>

Fuente: Toro Cepeda, 2013.

La mirada internacional sobre este caso es positiva. Así, en agosto del 2008 en la ciudad de Valdivia, Chile, durante la II Reunión de las Autoridades responsables de las Políticas Penitenciarias de los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Florentín Meléndez, emitió un comunicado de prensa en el cual precisaba:

... en Chile coexisten dos tipos de centros de detención: unos operados por el sector privado en régimen de concesión y otros operados directamente por el Estado. La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad tuvo la oportunidad de visitar centros que operan bajo los dos sistemas [...]. La Relatoría de la CIDH observó que los centros de detención concesionados ofrecen condiciones más dignas para los reclusos y sus familias, así como para el personal que allí trabaja. En los centros concesionados no se observó hacinamiento, se registraban niveles adecuados de alimentación e higiene, seguridad interior, adecuada separación de categorías de internos, prevención de la violencia interna, servicios penitenciarios que incluyen atención médica y terapéutica, actividades ocupacionales, deportes, talleres y capacitación laboral, entre otros (CIDH, 2008).

Pero también hay perspectivas autocríticas. En una entrevista efectuada para este libro, un operador directo de una cárcel concesionada<sup>14</sup>, precisó que, si bien con la implementación del modelo se ha disminuido el hacinamiento carcelario, existe el riesgo de que el Poder Legislativo, a través de nuevas normas, varíe el número de internos por celda o de gendarmes por interno (que hoy es de un gendarme por cada cinco reos penitenciarios), aumentándolo. Para él, como resultado de la concesión:

- Se mejoran las condiciones laborales, el cumplimiento de objetivos, la administración y los estándares de calidad, pero a mayor costo (casi el doble del estatal).
- Se aprecia una tendencia a que se vayan poblando los alrededores de los establecimientos penitenciarios.
- Aumenta la rehabilitación y se incentiva la reinserción social del interno.
- El Estado ya no debe preocuparse por cuestiones logísticas, presupuestales, de mantenimiento, de alimentación, de estándares de calidad y de servicios y se concentra en las políticas de reinserción social (educación, carreras técnicas, alianzas con iglesias, humanización).

Sin embargo, puede existir un divorcio entre el sector público y el sector privado debido a que no hay un Consejo de Coordinación ni tampoco una revisión periódica del contrato abierto a que pueda modificarse.

## **2. El caso de Estados Unidos de América**

Como se ha mencionado, EUA ha sido el país pionero en la concesión de establecimientos penitenciarios. En ese contexto, las autoridades han optado por el modelo de cesión total o plena, lo cual incluye la seguridad penitenciaria interna y externa, además de la potestad de disciplinar y castigar a los reos y del tratamiento penitenciario, limitándose el Estado (concedente) a supervisar el cumplimiento del respectivo contrato.

En la actualidad, la concesión penitenciaria, o privatización de cárceles, se ha vuelto un negocio muy rentable para las principales empresas

14. Coronel de Gendarmería, alcaide del complejo del Alto Hospicio de Iquique.

estadounidenses del rubro, como CCA, The Geo Group y Cornell (absorbida en 2010 por The Geo Group). Según la empresa investigadora IBIS Worlds USA, las correccionales y las prisiones privadas son un sector que mueve US\$ 22,700 millones, con una tasa de crecimiento del 4.7% en los últimos cinco años. De acuerdo con el Departamento de Justicia, para el 2011 el 18% de los presos en EUA estaba recluso en estos establecimientos privados, principalmente en Texas y Florida (Carson & Sabol, 2012).

Con relación a los tipos o las modalidades de contrato utilizados en EUA para esta finalidad, Arriagada (2012) señala tres:

- *Privatización*. Se celebra un contrato de compra-venta de prisiones públicas a privados. Posteriormente, el privado ofrece a los estados sus servicios de alojamiento de presos y de operación del establecimiento penitenciario.
- *Leasing* (con operación). A través del financiamiento privado, el Gobierno en retribución paga al privado un precio fijo o un precio por la estadía diaria de cada preso recluso en el establecimiento penitenciario y al final del periodo contractual la cárcel pasa a manos del Gobierno.
- *Mixto*. Es un contrato de operación de una prisión pública existente o por construirse (administración y gestión privada de la cárcel con provisión, directa o indirecta, de todos o algunos servicios penitenciarios).

Entre los principales beneficios del modelo mixto destacan: la financiación privada y los pagos diferidos del Gobierno, incluso con pagos directos de los internos; la velocidad y la diligencia del concesionario privado para construir las cárceles, en comparación a su realización a través del mecanismo de obras públicas; y un ahorro en costos del 40%, aproximadamente, en comparación a si se hubiera utilizado la contratación pública.

### 3. El caso del Reino Unido

El Reino Unido ha optado por la concesión total o plena; es decir, la empresa privada brinda todos los servicios para el desarrollo de un centro penitenciario inclusive la seguridad externa e interna y el tratamiento

penitenciario. El Estado impone las sanciones a través del juzgamiento y la labor de fiscalización del contrato de concesión la realiza el Ministerio de Justicia y un cuerpo de inspectores colocado en cada prisión privada (HM Inspectorate of Prisons).

En este caso los inicios de la empresa privada en centros penitenciarios se remontan a la Edad Media, cuando se brindaba el servicio de transporte de reclusos; posteriormente, en el siglo pasado, la participación del privado, como en EUA, también fue requerida para operar centros de inmigración de ilegales, pero en el Reino Unido se inició un poco antes, en 1970, en los aeropuertos.

Luego, en la década de 1980, los debates en el Parlamento aumentaron y el gobierno presentó una propuesta explícita (Home Office, 1988) para impulsar, a través de cambios en las normas, la participación de la empresa privada en la prisión preventiva, ya que en dicha época esa modalidad era la que tenía carencias de infraestructura y sobrepoblación. Pero fue en 1991, con la dación de la Criminal Justice Bill, que se permitió la participación del sector privado en centros de reclusión preventivos para imputados no condenados.

El primer centro de reclusión de operación privada en el Reino Unido fue Worlds Remand Prison, hoy HM Prison Worlds, un establecimiento para 360 internos no sentenciados ubicado en Everthorpe, East Riding of Yorkshire, adjudicado a Group 4 Remand Services Ltd. (G4S) en noviembre de 1991, que inició operaciones en abril de 1992 (Rey Barbosa, 2004: 54-55).

Entre las ventajas para impulsar la participación del sector privado en los centros penitenciarios se encontraban la eficiencia y la rapidez de su actuación; pero entre las desventajas se encontraron la contratación de los reos a menores costos, lo cual generaba una competencia desleal con otras empresas, y el trato y las condiciones desiguales entre reos trabajadores y no trabajadores. A la fecha existen 14 prisiones dadas en concesión en Inglaterra y Gales y 2 en Escocia, con G4S, Sodexo y Serco como las principales empresas participantes en este sector.



#### 4. El caso de Francia

El sector privado empezó a involucrarse en el sector penitenciario francés durante la segunda mitad de la década de 1980 a partir de la decisión del ministro de Justicia, Albin Chalandon, de impulsar el denominado Programa 13,000 que intentaba copiar el modelo estadounidense en tiempos de restricción fiscal, para la creación de 13,000 nuevas plazas operadas por privados (Cabral & Saussier, 2012).

En 1987 el Parlamento francés dictó la Ley del Servicio Público de Prisiones, afianzada en 2002 con la Ley de Orientación y Programación para la Seguridad Nacional, la cual permitió la adopción del modelo de concesión parcial o semiplena (mixto) de establecimientos penitenciarios. Dichas normas autorizaban que el privado construya las cárceles y preste los servicios de alojamiento o albergue, alimentación, mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, transporte, salud, trabajo y capacitación en beneficio de los internos. Por su parte, el Estado (concedente) mantenía la administración de las cárceles (incluida la potestad de castigar a los reos y el tratamiento penitenciario) y la seguridad tanto interna como externa de esta. Según Arriagada (2012), la ventaja de este sistema es:

... [que] lograría aliviar al Estado de aquellas actividades conexas a la gestión penitenciaria para entregarlas a un operador capacitado, especializado y flexible, permitiendo la dedicación estatal exclusivamente a las actividades que le son propias: la vigilancia y la reinserción de los imputados (Arriagada, 2012).

Sin embargo, los detractores de este modelo semipleno señalan que, si bien existe una mayor calidad de los servicios, son también mayores los costos que no se materializarían si el modelo adoptado hubiera sido el pleno (Cabral & Saussier, 2012).

Con relación a los contratos firmados, dado que no se regula el desempeño de los concesionarios, sus ganancias no dependen de los resultados obtenidos. El Estado (concedente) cubre los costos del concesionario, por lo que no existen incentivos para gastar menos ni promover inversiones que generen reducción de costos (Cori, 2011).

En 2009 existían 40 establecimientos bajo el modelo de concesión parcial o semiplena, los cuales albergaban a cerca del 36% de la población penitenciaria total de Francia, es decir, unos 55,000 internos, aproximadamente. En la actualidad existen tres empresas especializadas en este rubro: Gepsa (del grupo Suez), Siges (del grupo Sodexo) e IDEX.

## 5. El caso de Brasil

En un primer momento, el gobierno brasileño optó por el modelo de concesión semiplena o parcial, con una primera experiencia en 1999. Sin embargo, a partir del 2011, entregó en concesión plena o total, incluyendo el tratamiento y la seguridad interna penitenciaria, dos establecimientos penitenciarios: Ribeirão das Neves (estado de Minas Gerais) y Centro Integrado de Resocialización de Itaquitinga (estado de Pernambuco), con una capacidad total de 3000 internos.

El Estado brasileño mantuvo la seguridad externa y el traslado de los reos de estos establecimientos penitenciarios. Además, la supervisión del contrato estaría a cargo de un director de seguridad nombrado por el concedente. Como resultado de la innovación tecnológica que se incorporaría en estas cárceles se contratarían menos guardias por establecimiento, en una proporción de un guardia por cada 3.5 o 4 internos. En la actualidad las cárceles públicas brasileñas tienen, en promedio, un guardia por cada 2.5 internos.

Según la BBC Mundo, en relación a los contratos suscritos, el estado de Minas Gerais anunció en 2011 que pagaría R\$ 75 diarios (US\$ 50, aproximadamente) por interno que ingrese al establecimiento concesionado operado por el consorcio Gestores Carcelarios Asociados. Además un 20% de los ingresos del concesionario dependerían del cumplimiento de los casi 400 indicadores que se incluyen en el respectivo contrato.

Se debe mencionar que, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Sistema Penitenciario Federal de Brasil, en el 2009 existían 14 recintos penales operados por compañías privadas en cinco estados de Brasil (Cabral & Saussier, 2012).

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL sobre concesiones penitenciarias analizada permite afirmar que las APP penitenciarias son una alternativa creciente ante los problemas de cada realidad nacional, por lo cual adquieren rasgos particulares (cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Países seleccionados: comparación de concesiones penitenciarias

País	Tipo de concesión	Internos (número aproximado)	Empresas privadas concesionarias
EUA	Plena	400,000	CCA / The Geo Group
Reino Unido	Plena	13,500	G4S / Sodexo / Serco
Francia	Semiplena	55,000	Gepsa (del grupo Suez) / Siges (del grupo Sodexo) / IDEX
Australia	Semiplena	—	Australasian Integration Management Services (AIMS)
Brasil	Plena	—	Gestores Carcelarios Asociados
Chile	Semiplena	12,434	Consorcio BAS

Elaboración propia.

En términos generales se puede apreciar que la tendencia es a optar por concesiones penitenciarias plenas, en las que el operador privado presta todos los servicios, incluyendo el tratamiento penitenciario y la seguridad interna. Incluso en Brasil, con varios años de experiencia en el modelo semipleno, se ha optado en sus últimos procesos de APP por un esquema de concesión plena.

De la experiencia chilena, extraída de la información, viajes y entrevistas efectuados, se puede colegir que la adopción de un modelo semipleno puede generar ciertas ineficiencias, como el encarecimiento de algunos servicios prestados por el concesionario, la no sintonía en la ejecución de los servicios de hotelería con las actividades de tratamiento y seguridad, la dificultad para eliminar la corrupción enquistada en el aparato estatal, relacionada justamente con la seguridad y el tratamiento penitenciarios. No obstante, aun con un esquema semipleno, las APP penitenciarias representan mejoras y avances respecto de la gestión totalmente estatal de los establecimientos penitenciarios como ocurre en el Perú.

# 3

## **Análisis de la viabilidad legal, social, política y económica de las concesiones en el sistema penitenciario peruano**

Este capítulo analiza la viabilidad de las concesiones penitenciarias en el Perú desde el punto de vista legal, social, político-institucional y económico, a través del análisis jurídico, de *stakeholders*, de factores críticos de éxito (FCE) y de riesgos. El punto de partida de este ejercicio es conocer las ventajas y las desventajas de la gestión estatal de las cárceles en el Perú (cuadro 3.1), para buscar alternativas.

### **1. Viabilidad legal: análisis jurídico de la adopción del modelo de asociación público-privada (concesión plena)**

Las experiencias y el *benchmarking* internacional indican que la mejor opción de concesión penitenciaria es la concesión plena, en la que al ente privado se le asigna toda la responsabilidad, riesgos, funciones, recursos y tareas para la resocialización de los internos.

El ordenamiento jurídico peruano (constitucional y legal) vigente en la actualidad permite que el Estado entregue u otorgue en concesión las obras públicas y/o los servicios públicos para que el sector privado (concesionario) se encargue del financiamiento, el diseño, la construcción, el equipamiento, la operación y el mantenimiento de las referidas obras y/o servicios a través del mecanismo de las APP, a cambio de un pago diferido en el tiempo (horizonte contractual de 10 años, que es el mínimo que acepta la normativa) que cubra la recuperación de las anualidades de inversión, de los costos de operación y del mantenimiento con una rentabilidad determinada de la

Cuadro 3.1. *Perú: ventajas y desventajas de la gestión penitenciaria estatal*

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado se legitima y empodera cuando mantiene bajo su ámbito de control la gestión y/o la administración de las cárceles, pues utiliza dicha función como un mecanismo disuasivo contra los que deseen delinquir: <ul style="list-style-type: none"> <li>... para mantenerse de manera legítima y moral, la autoridad que se encuentra detrás de las rejas, encargada de privar a las personas de su libertad y de ejercer coerción (e incluso matar), debe permanecer en manos del Estado. Sin importar la teoría penológica en boga, el mensaje de que quienes abusan de su libertad deben vivir sin ella es un ladrillo y mortero de todo establecimiento correccional. Ese mensaje debe ser transmitido por la comunidad ofendida al individuo encarcelado, a través de sus agentes públicos (Dilulio, 1988: 79).</li> </ul> </li> <li>• Experiencia del Estado en el tratamiento de reos primarios o de baja peligrosidad, con resultados favorables; por ejemplo, en el caso peruano, según las entrevistas realizadas a los funcionarios del INPE, este organismo ha logrado realizar un correcto trabajo de tratamiento penitenciario con los reos de baja peligrosidad, por lo cual obtuvieron el Primer Puesto en el Premio de Buenas Prácticas en Gestión Pública de 2009.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con relación al costo-efectividad, las compras de bienes de la administración penitenciaria pública son ineficientes, no obtienen los mejores precios y su provisión no es oportuna.</li> <li>• En el tema laboral público existe mayor posibilidad de abandono de las labores por parte del personal penitenciario, ausentismo y abuso de las licencias médicas u otras, pues los controles no son tan eficaces.</li> <li>• No existe una buena rendición de cuentas a la sociedad por parte de la administración penitenciaria pública.</li> <li>• Según algunos estudios, los establecimientos penitenciarios privados mostraban reducción en la reincidencia delincinencial (Lanza-Kaduce <i>et al.</i>, 1999), pero un estudio posterior auspiciado por el BID no pudo concluir diferencias o mejoras en la reducción de la reincidencia entre los establecimientos privados y públicos (Fundación Paz Ciudadana &amp; BID, 2013).</li> </ul>

Elaboración propia.

empresa concesionaria. Finalizado este plazo, la obra o el servicio público revierte al Estado.

No obstante, en relación con las concesiones penitenciarias se considera necesario efectuar un análisis específico acerca de si, de acuerdo con este ordenamiento, sería viable que el Estado utilice el mecanismo de las APP para desarrollar infraestructura carcelaria e, inclusive, concesionar la operación de los establecimientos penitenciarios teniendo como base las normas constitucionales, sectoriales y sobre privatización vigentes.

Al respecto, el informe de la consultoría contratada por ProInversión (Carter Goble Associates, 2002) ya había recomendado que la modalidad

óptima de la concesión de establecimientos penitenciarios era la plena o total, lo cual incluía que el concesionario se encargara de la seguridad penitenciaria interna y externa, la disciplina de los internos y todos los programas de tratamiento penitenciario (Cori, 2011).

Sin embargo, optar por esta alternativa requiere que se realice un análisis previo con el fin de determinar si es jurídicamente posible. Cabe mencionar que, de acuerdo con fuentes oficiales y entrevistas a expertos, este análisis estuvo ausente en el intento trunco de aplicación de un modelo de este tipo en 2009. Esa omisión remite a la necesidad de establecer previamente:

- Si la administración penitenciaria, el tratamiento penitenciario, la seguridad penitenciaria (incluidas las facultades de disciplinar a los internos) y la tramitación de beneficios penitenciarios se configuran como verdaderas funciones o potestades públicas.
- Si dichas actividades pueden ser ejercidas por un privado (concesionario) y, si finalmente la respuesta es afirmativa, a través de qué instrumento podría el privado ejercitar estas potestades.

Por ello, se considera ineludible realizar un análisis jurídico expreso para determinar si existen limitaciones a la delegación de dichas potestades administrativas, lo que permitirá determinar si es legalmente viable la concesión plena de un establecimiento penitenciario en el Perú o si, por el contrario, la posibilidad de ejecutar una APP en el sector se limita legalmente a una concesión parcial o semiplena.

### **1.1. ¿Cuándo se puede concesionar?**

De acuerdo con lo establecido por la LPAG, los requisitos que el INPE debe analizar para determinar si sus funciones públicas relativas al tratamiento penitenciario, la seguridad interna y el manejo disciplinario en las cárceles son o no delegables, son:

- Que existan circunstancias técnicas, de eficiencia, económicas, presupuestarias, sociales o territoriales que hagan conveniente la delegación.
- Que el delegado (concesionario) tenga medios idóneos o mejores medios que la administración delegante para ejercitar adecuadamente las funciones delegadas.

- Que las funciones públicas a delegar no se configuren como atribuciones esenciales al órgano y no sean aquellas que justifiquen su existencia.
- Que las funciones públicas a delegar no sean aquellas atribuciones para emitir normas generales, para resolver recursos administrativos en los órganos que hayan dictado los actos objeto de recurso, ni atribuciones a su vez recibidas en delegación.
- Que el Congreso de la República autorice la delegación, mediante una ley, o el Poder Ejecutivo, por delegación, emita un decreto legislativo, dado que la autorización de la delegación debe ser por norma con rango de ley.

## 1.2. Circunstancias técnicas y de eficacia

De un análisis de las funciones públicas que se delegarían en un concesionario de un establecimiento penitenciario se considera que, constatando el actual estado deplorable de la mayoría de los establecimientos penitenciarios peruanos y la ineficaz administración que en estos realiza el INPE, existen algunas circunstancias que se deben tener en cuenta:

- *Técnicas.* El concesionario introduciría tecnología de punta, mejores técnicas de tratamiento penitenciario a través del trabajo del interno, servicios de alimentación y salud eficientes, entre otros.
- *De eficiencia.* El concesionario utilizaría los recursos humanos y materiales necesarios para conseguir el fin público último consistente en la resocialización del interno.
- *Económicas y presupuestarias.* El INPE no cuenta con el presupuesto público necesario para poder construir nuevos establecimientos penitenciarios o mantener adecuadamente los existentes, además de no poder contratar personal calificado para resocializar a los internos, pero sí podría utilizar su presupuesto para efectuar pagos diferidos al concesionario como lo propone el modelo de APP.
- *Sociales.* La sociedad civil no puede tolerar más que los internos no se resocialicen dentro de las cárceles y, por el contrario, delincan desde las cárceles u obtengan una «maestría» en delincuencia dentro de estos establecimientos, lo que ponen en práctica cuando obtienen su libertad y aumenta el índice de delincuencia en lugar de reducirlo.

Esto significa que el concesionario de un establecimiento penitenciario tendría medios idóneos y suficientes para construir y administrar correctamente una cárcel, en mejores condiciones que la administración estatal.

### 1.2.1. Diseño y construcción de establecimientos penales

Hoy para el sector privado es perfectamente factible el diseño y la construcción de establecimientos penitenciarios, de acuerdo con los parámetros del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con relación a las características de una cárcel: «Las cárceles pueden ser muy diferentes entre sí en cuanto a la arquitectura, pero todas deben poseer instalaciones y servicios básicos similares destinados a satisfacer las necesidades materiales de los detenidos y los requisitos de gestión» (CICR, 2013: 14).

En el país, la construcción de cárceles está sujeta a las normas ya mencionadas, de acuerdo con las cuales un establecimiento penitenciario debe incluir lo siguiente:

- Ambientes adecuados pues el interno debe estar alojado en un ambiente, individual o colectivo, que debe contar con ventilación, servicios sanitarios y alumbrado.
- Un lugar adecuado para aislamiento de internos.
- Ambientes especiales para que se realicen las visitas a los internos.
- Servicios médicos básicos o especializados; con tóxico, cirugía, endocrinología, psiquiatría, psicología, oftalmología, pediatría, ginecología, odontología y enfermería.
- Zonas de aislamiento para casos de enfermedades infecto-contagiosas.
- Zonas para tratamiento psiquiátrico.
- Zonas para atención de toxicómanos y alcohólicos.
- Ambientes para escuela, biblioteca, talleres, instalaciones deportivas y recreativas, locutorio, salas anexas para relaciones familiares, entre otros.
- Un ambiente para un centro de observación y clasificación.
- Ambientes para recluir a internos con discapacidad, además de adaptar todas las áreas para dicho fin, y servicios para el acceso de las personas con discapacidad.
- Un ambiente especial para visitas íntimas (venusterio).
- Áreas para culto religioso.



- Áreas para trabajo de los internos (talleres).
- Un ambiente para disposición de residuos sólidos.
- Un sistema de agua y desagüe.

### 1.2.2. Operación y mantenimiento

Sobre la operación y el mantenimiento de los establecimientos penitenciarios, de conformidad con lo establecido en el Código de Ejecución Penal, el Reglamento del Código de Ejecución Penal y las demás normas ya citadas, un establecimiento penitenciario debe ser operado y mantenido en las siguientes áreas:

- Administración penitenciaria.
- Tratamiento penitenciario. Este comprende observación, diagnóstico, pronóstico y clasificación de los internos (sistema progresivo) para reeducarlos, rehabilitarlos y reincorporarlos a la sociedad.
- Registro de ingreso de los internos a los establecimientos penitenciarios.
- Registro de control de ingresos y egresos de las visitas.
- Fichas y expedientes personales de los internos.
- Vestimenta de los internos.
- Alimentación de los internos. Cuyos alimentos deben ser preparados de acuerdo con las normas dietéticas y de higiene.
- Disciplina de los internos, lo que significa imposición de sanciones a internos por mala conducta, y control de las comunicaciones que reciben los internos, tanto cartas como teléfonos o Internet.
- Beneficios penitenciarios.

#### *Trabajo de los internos*

Según la Defensoría del Pueblo, hasta octubre del 2011 existían 18,164 internos que desarrollaban actividades laborales en las 67 cárceles del país; es decir, un 37.17% de la población penitenciaria.

Para el caso de establecimientos penitenciarios concesionados, los artículos 108-A, 109-A, 110-A, 111-A y 112-A del Reglamento del Código de Ejecución Penal establecen un régimen especial para el trabajo de los internos. De manera general, esas disposiciones señalan que las condiciones

del trabajo y la remuneración de los internos se precisarán en el respectivo contrato de concesión.

### *Educación de los internos*

Los establecimientos deben contar con servicios de educación para los internos y/o sus familiares<sup>15</sup>. Existen cinco programas educativos con ese propósito:

- Educación básica regular de nivel inicial que incentiva a los niños y las niñas menores de tres años que se encuentren en establecimientos penitenciarios a adquirir el nivel inicial en programas escolarizados y/o no escolarizados, tomando en cuenta la participación de la familia.
- Educación básica alternativa (EBA) destinada a los internos que no tuvieron acceso a una educación que les permita acceder a otros niveles, orientada a la preparación para el trabajo y la adquisición de competencias laborales.
- Educación superior. El INPE promoverá la educación superior tecnológica no universitaria y la educación universitaria se brindará a través de convenios interinstitucionales con centros públicos o privados.
- Educación técnico-productiva orientada a dotar a los internos de competencias laborales y empresariales.
- Educación a distancia, promovida por el INPE en la etapa de educación superior mediante la celebración de convenios interinstitucionales.

Hasta octubre del 2011, de acuerdo con lo analizado por la Defensoría del Pueblo, la preferencia de los internos era por la educación técnica frente a la educación básica, pues con la primera se adiestran en un oficio o una

15. De conformidad con la Directiva para la Administración y Gestión de la Educación Penitenciaria, la finalidad de la educación penitenciaria consiste en: «... capacitar al interno para que sea capaz de lograr su resocialización, su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación de su autoestima y su integración adecuada a la sociedad con una sólida capacitación y desarrollo de sus capacidades y habilidades».

labor (manualidades, carpintería, industria del vestido, zapatería, soldadura o electricidad, entre otros) que les otorga beneficios económicos inmediatos, al vender sus productos, y futuros, cuando consigan la libertad.

### *Bienestar de los internos*

Como parte de la operación se debe brindar a los internos:

- Asistencia sanitaria o en salud, prestar atención médica a quienes lo necesiten, además de disponer de condiciones que promuevan la salud de la población penitenciaria.
- Asistencia social.
- Asistencia legal.
- Asistencia psicológica.
- Asistencia religiosa.

### *Seguridad penitenciaria interna y externa*

Con relación a la seguridad, según la Defensoría del Pueblo (2011) la seguridad externa comprende la vigilancia del perímetro del establecimiento (muros y torreones) con el fin de neutralizar cualquier ataque desde el exterior, evitar un intento de fuga, y controlar las visitas y los paquetes, entre otros.

La seguridad interna consiste en la supervisión y el control de los pabellones, las áreas administrativas y todas las demás del establecimiento. De esta manera:

- Se evitan las agresiones entre los internos, contra el personal penitenciario o de los visitantes y se vela por el cumplimiento de las normas de disciplina de la población penitenciaria.
- Se asegura la conducción o el traslado de internos y sus visitas íntimas.

La asistencia pospenitenciaria permite el seguimiento del exrecluso para determinar índices de resocialización y/o reincidencia.

### 1.3. Delegabilidad de las funciones públicas en materia penitenciaria

La función pública se configura como toda actividad temporal o permanente, esencial o intrínseca al Estado, realizada por una persona natural, denominada funcionario público, en nombre del Estado o al servicio de este, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

Al respecto, la cuestión central a dilucidar es si estas funciones públicas pueden ser delegadas por el INPE al concesionario de un establecimiento penitenciario. Así, existen quienes opinan que las funciones relacionadas con la seguridad y el manejo disciplinario de los reclusos atañen exclusivamente al Estado y, por tanto, resultan indelegables en la medida en que forman parte del *ius puniendi*, o potestad de sancionar, eminentemente pública y de carácter indelegable. A ello se añade que en el sector Justicia/INPE, directamente involucrado en la gestión penitenciaria, existe una corriente adversa a delegar al concesionario las funciones propias de la seguridad interna y el manejo disciplinario de las cárceles.

#### 1.3.1 Funciones públicas en materia penitenciaria

Las funciones públicas en materia penitenciaria se ejercen de conformidad con lo establecido en:

- Constitución Política del Perú. De conformidad con el numeral 22 de su artículo 139, el principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, la rehabilitación y la reincorporación del interno pertenece a la función jurisdiccional.
- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ley 29809. De acuerdo con el literal d) del artículo 4, el literal e) del artículo 6, el literal e) del artículo 7, el literal f) del artículo 11 y el literal a) del artículo 15, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene asignadas las funciones de establecer una política penitenciaria y supervisar a los organismos públicos adscritos a él (el Viceministerio de Justicia se encarga de supervisar al INPE).
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Decreto Supremo 011-2012-JUS. El literal f) del numeral 5.1 del artículo 5 establece que el Ministerio de Justicia

- y Derechos Humanos tiene además la función de supervisar las acciones que en materia de inversión público-privada se realicen en el ámbito del sector, en coordinación con la autoridad competente.
- Código de Ejecución Penal, Decreto Legislativo 694. Según sus artículos 134 y 135, son funciones del INPE:
    - Controlar técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional.
    - Realizar investigaciones sobre criminalidad y elaborar una política de prevención del delito y tratamiento del delincuente.
    - Desarrollar acciones pospenitenciarias en coordinación con los gobiernos regionales y locales.
    - Dictar normas técnicas y administrativas sobre el planeamiento y la construcción de infraestructura penitenciaria.
    - Otras que se establecen en el código y su reglamento.
  - Reglamento de Organización y Funciones del INPE. De conformidad con el artículo 5 de su Reglamento de Organización y Funciones, el INPE tiene las mismas funciones que las determinadas en el Código de Ejecución Penal y su reglamento.

En ellos, la administración, el tratamiento, la seguridad interna y externa (incluidas las facultades disciplinarias) y la tramitación de beneficios penitenciarios se configuran como funciones públicas atribuidas por la Constitución y las leyes al INPE, que son dirigidas y supervisadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, específicamente por el Vice-ministerio de Justicia.

### 1.3.2. Examen legal

Después de analizar las normas que determinan las funciones públicas en esta materia, se concluye:

- La administración penitenciaria, el tratamiento penitenciario, la seguridad penitenciaria, las facultades disciplinarias y la tramitación de beneficios penitenciarios se configuran como funciones públicas delegables a un privado, pues no le son estrictamente esenciales.
- En cambio, las funciones normativas, de resolución de recursos administrativos, entre otras, son por naturaleza indelegables.

Esta conclusión no supone postular la desaparición del INPE o de la administración estatal de las cárceles, ya que la competencia de esta entidad abarca no solo la operación y la gestión de las cárceles públicas existentes sino que también tiene funciones de mayor alcance, ya que debe controlar técnica y administrativamente el sistema penitenciario nacional en su conjunto. Por ello, aun delegando a un concesionario las funciones mencionadas no dejaría de existir.

Los detractores del modelo de concesión integral señalan que las denominadas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas en el I Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1995, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C, del 31 de julio de 1957, y 2076, del 13 de mayo de 1977, precisan que el numeral 3 del artículo 46 determina que el personal penitenciario solo puede tener la condición de funcionario público por lo que las funciones, entre otras, de tratamiento penitenciario y de seguridad interna y externa no podrían ser ejercidas por el concesionario.

Sobre el particular, esta posición se considera incorrecta por dos razones fundamentales:

- Los numerales 1, 2 y 3 de las Observaciones Preliminares de dichas reglas señalan en forma expresa que, por la gran variedad de condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas existentes en el mundo, no se pueden aplicar indistintamente todas las reglas en todas partes y todo el tiempo, puesto que los criterios que se aplican en esta materia evolucionan constantemente, configurándose estas reglas como meras recomendaciones para los Estados miembros de la ONU.
- Según consultas formuladas al Ministerio de Relaciones Exteriores se ha establecido que el Perú no ha ratificado estas reglas las cuales, por ende, no tienen rango constitucional.

En virtud a ello, las funciones públicas asignadas al INPE pueden ser delegadas a un concesionario ya que nuestro ordenamiento jurídico así lo permite siempre que se cumplan determinadas condiciones.

### 1.3.3. Fórmula legal

¿A través de que instrumento un privado podría ejercer estas funciones públicas delegadas? Para que una persona jurídica privada pueda ejercer funciones públicas en materia penitenciaria se debería concesionar integralmente un establecimiento penitenciario, y el Congreso debería emitir una ley que autorice al INPE a delegar sus funciones públicas.

Posteriormente, el INPE debe suscribir con el concesionario un «convenio de encargo de gestión» de las funciones públicas delegadas, en el cual se determinen:

- Las actividades a encargar.
- El plazo de vigencia, que tendría que ser igual al del contrato de concesión.
- La naturaleza, el alcance y la responsabilidad de supervisión que tendrían el INPE y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto de las funciones encargadas..

La referida concesión sería una de obra pública futura, o por construirse, que además sería operada, explotada y mantenida por la empresa concesionaria. El Estado debería utilizar el modelo de concesión plena, pero siempre con carácter gratuito y con cofinanciamiento de parte del concedente e incluso, en algunos casos, de parte del propio recluso.

## 2. Viabilidad social: análisis de *stakeholders*

Para determinar la viabilidad social de la concesión resulta ineludible considerar la perspectiva de los entes y los sectores que, en un eventual proceso de promoción de la inversión privada en cárceles, resultarían involucrados tanto en la gestión penitenciaria propiamente dicha puesto que, de darse el caso deberían concurrir a la fijación de los estándares y las condiciones a exigir al concesionario y a la fiscalización de su cumplimiento, como a los sectores de la sociedad que se verían beneficiados por la medida.

## 2.1. Perspectiva del Estado

Para establecer la perspectiva del Estado se ha realizado entrevistas a un conjunto de funcionarios vinculados al sistema penitenciario<sup>16</sup>, pertenecientes a ProInversión y al INPE.

El funcionario de ProInversión entrevistado opinó que el sector justicia (ministerio e INPE) se muestra relictante a la concesión de las cárceles y no se aprecia aún una clara voluntad política de encaminarse a la aplicación del modelo de APP. No obstante, considera que la posición del sector viene cambiando, en la medida en que se presentan experiencias de otros países, y siempre que se enfoque el modelo desde la perspectiva de una concesión semiplena o parcial, y no de una concesión plena. Favorece este escenario el que a la fecha los establecimientos penitenciarios ya tienen tercerizados servicios como alimentación y limpieza, entre otros.

Los funcionarios de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria del INPE coincidieron en que ya existe concesión de muchos servicios propios de un establecimiento carcelario y consideraron que el modelo aplicable en el Perú sería el de la concesión semiplena, de modo que se englobe los servicios tercerizados ya existentes. La razón expuesta es que en la actualidad sería muy difícil encontrar voluntad política para aplicar un modelo de concesión plena en el cual el privado se haga cargo además de la seguridad y la disciplina. Sin embargo, aun ante la aplicación de una concesión semiplena, por su experiencia consideran muy poco probable que el Tesoro Público asigne los recursos suficientes para el financiamiento, pues el costo por interno se elevaría de manera considerable en la concesión respecto de lo que en la actualidad gasta el Estado por cada recluso en tales servicios, aunque aceptaron que existen costos ocultos asumidos por los reos y/o sus familiares. Opinión que corrobora el criterio de que el costo que debería ser asumido por el Estado en un modelo de gestión exclusivamente pública

16. Las entrevistas se realizaron a:

Entidad	Cargo
ProInversión	Jefe de Proyectos Penitenciarios
INPE	Jefe de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria
INPE	Jefe de Estudios y Proyectos de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria
INPE	Dirección de Seguridad Penitenciaria



debe ser reconocido y trasladado al concesionario en un modelo de APP, con los incentivos para reducir tales costos con criterios de eficiencia y generación de ingresos adicionales, compatibles con la finalidad resocializadora de la pena, que no debe perderse de vista.

El funcionario de la Dirección de Seguridad Penitenciaria del INPE, quien también fue jefe de la División Antimotines de la PNP entre 1998 y 2003, y director del Penal de Lurigancho en 2005, no percibe mayor oposición a la aprobación de una concesión penitenciaria pero anota que las áreas operativas del INPE consideran que el inversionista privado es adverso a los riesgos asociados al manejo de reos de alta peligrosidad y que, de ejecutarse una concesión que incluya a este tipo de reclusos, el costo para el Estado sería probablemente mucho mayor. Por ello, considera la APP como una opción viable para presos de baja peligrosidad, reos primarios, y que en una concesión el privado (concesionario) pueda generar otro tipo de ingresos aprovechando la mano de obra de los internos, a la vez de capacitarlos en actividades que les permitan reinsertarse a la sociedad.

Según este entrevistado, los actores del sistema penitenciario consideran que el Estado prioriza las inversiones en sectores como salud y educación, antes que en el penitenciario. Si bien no encuentra grupos opuestos a la concesión, sí resistencia social, por ello sugiere que estos establecimientos se construyan fuera de las ciudades o en zonas rurales. No obstante, indica que, de acuerdo con la experiencia del INPE, aun cuando la construcción de un penal se ubique lejos de la zona urbana, los alrededores empiezan a poblarse. Por lo tanto, considera que la resistencia social no es absoluta.

Un aspecto que el entrevistado encuentra que se debe requerir a un potencial concesionario son estándares mínimos en equipos de seguridad (adecuado equipamiento tecnológico); por ejemplo, un sistema de circuito cerrado de televisión, alarmas de cruce de un ambiente a otro, radios, arcos detectores y sistemas de rayos X, que en los actuales establecimientos son insuficientes.

## **2.2. Perspectivas de la sociedad civil**

Para establecer la perspectiva de la sociedad civil se recurrió a un *focus group*, cuyos resultados se comentan a continuación.

En principio se percibe al recluso como una carga para la sociedad y se alberga un sentimiento de injusticia con relación a que deba ser mantenido por el Estado en forma gratuita, cuando se trata de personas que han transgredido la legalidad y han amenazado o dañado sus intereses. Por consiguiente, se percibe al recluso como un individuo sin derechos.

Luego, cuando se someten a discusión los posibles efectos que genera en la sociedad un recluso externado al término de su condena al que no se le han otorgado condiciones mínimas de salud y dignidad (mayor agresividad, resentimiento y conducta de revancha), los participantes no se aferraron a su posición inicial sino que consideraron atendible la necesidad de otorgar un trato humano a los reclusos. Esta posición se flexibilizó aún más cuando se les expuso un enfoque en el cual el reo podría eventualmente ser un miembro de su familia o de su entorno cercano.

Asimismo, la renuencia a la instalación de un establecimiento penitenciario administrado por un operador privado en zonas aledañas a sus viviendas o centros de trabajo llega a flexibilizarse en la medida en que se garantice la seguridad, por lo cual la sociedad civil sí demanda que el Estado no se desvincule completamente de la seguridad externa.

Por lo tanto, la conclusión es que la resistencia de la sociedad civil puede atenuarse con adecuada información acerca de los beneficios de políticas de resocialización eficientes y que ello puede ser desarrollado por el sector privado de modo más eficaz, con los incentivos adecuados. Asimismo, la resistencia se puede atenuar con mejoras tangibles en el entorno en el que se ubique el establecimiento, de modo que la población perciba beneficios derivados de la instalación de dicho establecimiento.

De otro lado, al no haberse aplicado aún en el Perú el modelo de APP penitenciaria, se recogió la percepción de ciudadanos peruanos que hayan conocido la experiencia en otros países. Este es el caso de los representantes consulares peruanos en Chile<sup>17</sup>.

17. Las entrevistas se hicieron a:

Entidad	Cargo
Consulado General del Perú en Iquique	Cónsul general adscrito
Consulado General del Perú en Arica	Cónsul general adscrito

En opinión del cónsul general adscrito en Iquique, en Chile se ha conseguido resultados positivos a través de la aplicación del modelo, por ejemplo, en el establecimiento de Alto Hospicio no hay hacinamiento. Sin embargo, anota que se ha creado un negocio de canje o desplazamiento de internos ya que el pago al concesionario es per cápita. Además, existe profesionalismo en la Gendarmería de Chile debido a que está institucionalizada y eso debería replicarse en el INPE. Considera la iniciativa como innovadora y que presenta retos y desafíos: atractiva por las bondades del capital privado asociadas con el orden del poder público, al carecer el Estado de los recursos. La aplicación del modelo disminuye la reincidencia de la población interna, no de manera considerable pero sí gradualmente.

También el cónsul general adscrito en Arica manifestó que la aplicación del modelo es positiva al delegar funciones de orden doméstico a una empresa privada (comida, psicología, profesores) que realiza mejor estas tareas. El costo es mayor, pero esto responde a que nunca se trabajó en las cárceles estatales, lo cual no significa que sea malo.

En este contexto, se constata que debido a la creciente aceptación que tienen las APP en la sociedad, a la estabilidad económica y a la necesidad impostergable de infraestructura carcelaria en el Perú, la puesta en práctica de una alternativa de este tipo en el sector penitenciario tendría altas probabilidades de ser exitosa en el caso de reos primarios de baja peligrosidad.

Una vez ejecutado el modelo, debe legitimarse a través de la exhibición de sus resultados ante la sociedad, como: construcción acelerada y eficiente de la infraestructura; correcta operación de la infraestructura y, principalmente, reducción del índice de reincidencia del interno que transita por un establecimiento concesionado.

Aunque se aprecia la existencia de ciertas debilidades y amenazas en el funcionamiento del sistema, estas pueden mitigarse a través de distintos mecanismos contractuales y extracontractuales.

### 3. Viabilidad política e institucional: factores críticos de éxito

Los FCE son un método de análisis muy utilizado en las organizaciones que considera aquellos factores que resultan ser absolutamente necesarios para el éxito del proyecto y que sin ellos es muy probable que los resultados deseados no se cristalicen.

El mejor referente para identificar los FCE del modelo investigado fue la experiencia chilena ya comentada y la fuente para explorarla fueron entrevistas efectuadas a los funcionarios del INPE vinculados estrechamente a la gestión penitenciaria, así como a los expertos en materia penitenciaria de ProInversión y de la Defensoría del Pueblo.

Estas entrevistas permitieron identificar ocho FCE:

- Decisión política favorable a la aplicación del modelo.
- Adecuada identificación y asignación de riesgos en el diseño y la operación de un establecimiento penitenciario concesionado.
- Correcta evaluación de los postores para la adjudicación de la buena pro correspondiente.
- Adecuado marco legal que brinde estabilidad jurídica al concesionario y promueva las APP en el sector penitenciario.
- Elección apropiada de indicadores de gestión del establecimiento concesionado.
- Determinación adecuada del mecanismo de solución de controversias entre el concedente y el concesionario.
- Existencia de un organismo supervisor de los contratos de concesión penitenciaria.
- Licencia social y resistencia de poblaciones aledañas.

#### 3.1. Decisión política favorable a la aplicación del modelo

De las entrevistas y el *focus group* realizados por los autores y de una encuesta de la empresa Datum se puede deducir que las personas que tienen a su cargo la toma de decisiones políticas y la población en general cada vez son menos reticentes a la ejecución de APP en los distintos sectores donde se ubiquen los servicios y/o las obras públicas pues: «... resulta que los privados suelen (como muestra la encuesta) brindar mejores servicios.

No solo porque tienen más experiencia que la burocracia, sino porque de hacerlo mal pierden algo central para ellos: un cliente y, por tanto, una fuente de ingresos» (El Comercio, 2013).

Con relación al sector penitenciario, también se va forjando un consenso en torno a que el Perú necesita tener un plan estratégico y financiero de inversiones en el largo plazo a través de concesiones a operadores privados, priorizando estas inversiones en un sector olvidado como el penitenciario y asegurando que los contratos se cumplan.

En este sentido, están dadas las condiciones para una decisión política de las autoridades peruanas, sobre todo si se tiene en cuenta que para delegar funciones públicas penitenciarias a un concesionario es imprescindible una ley que autorice al INPE a hacerlo.

### **3.2. Adecuada identificación y asignación de riesgos en el diseño y la operación de un establecimiento penitenciario concesionado**

Un riesgo muy importante en la estructuración de un contrato de concesión carcelaria es el de diseño del establecimiento penitenciario pues, como se puede observar de la experiencia chilena, sin la participación de la administración penitenciaria (en nuestro caso, el INPE) conocedora de la realidad penitenciaria del país, se puede incurrir en mayores costos debido a la solicitud de rediseño del referido establecimiento que ocurriría cuando la cárcel ya estuviese construida.

Ello obedece a que, según la ubicación y el tipo de los presos que albergue el establecimiento, este debe reunir ciertas características particulares ya que, conforme lo señalado por el jefe de proyectos penitenciarios de ProInversión, lo que se necesita es: «para preso peruano-cárcel peruana». El efectuar posteriores ajustes y obras adicionales debido a la no participación del INPE en la etapa de diseño generaría sobrecostos de inversión que serían trasladados finalmente al Estado, lo que aumentaría innecesariamente el presupuesto asignado.

Por ejemplo, en Chile:

- En el Grupo 1 de establecimientos concesionados, las discrepancias entre el concedente y la concesionaria fueron por sobrecostos de las

obras no contempladas inicialmente ni solucionadas en la Comisión Conciliadora; por lo tanto, se sometieron a la Comisión Arbitral, que falló a favor de la concesionaria y obligó al MOP a extender el plazo de la concesión y al pago de 2'400,000 unidades de fomento (UF)<sup>18</sup>, equivalentes a un incremento del 80% del presupuesto (47 UF por m<sup>2</sup>).

- En el Grupo 2 el contrato de la cárcel de Antofagasta se resolvió de mutuo acuerdo por la existencia de discrepancias acerca de sobrecostos entre el concedente y la concesionaria; en la conciliación el MOP fue obligado a pagar 1'658,000 UF, que representó el 92% adicional del presupuesto (80 UF por m<sup>2</sup>). Posteriormente, en el 2010 se licitó la OT y se adjudicó a Sodexo, una de las tres empresas que participaron inicialmente y rescindieron la concesión con el MOP, porque no existía una norma legal que lo prohibiese.
- En el Grupo 3 también surgieron discrepancias entre el concedente y la concesionaria por sobrecostos de las obras, en este caso el MOP se vio obligado al pago de 980,000 UF, equivalente a un incremento del 30% adicional al presupuesto (32 UF por m<sup>2</sup>).

### **3.3. Correcta evaluación de los postores para la adjudicación de la buena pro correspondiente**

Las empresas postoras en un futuro proceso de licitación deben demostrar a la autoridad competente tener experiencia comprobada en el rubro de gestión penitenciaria, al depender la eficiencia del establecimiento concesionado de la experiencia de los operadores y su búsqueda del logro de las metas exigidas. Para ello, la autoridad debe establecer incentivos apropiados para esta finalidad.

Se debe mencionar que una adecuada evaluación disminuiría también el posible riesgo denominado la «maldición del ganador»<sup>19</sup>, pues los privados

18. La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación.

19. Este concepto, introducido por los ingenieros E. C. Capen, R. V. Clapp y W. M. Campbell, en 1971, referido a licitaciones en la industria petrolera y del gas natural, consiste en que el ganador de una licitación (o subasta) pierde dinero o le va peor de lo que esperaba porque termina ofreciendo más de lo que logra como retorno.

especializados tendrán mayores posibilidades de satisfacer factores de competencia relacionados con mejores estándares de servicio, en lugar de solo competir mediante un menor precio. Esto permitiría no repetir el error cometido en Chile, como indica la Comisión Especial Investigadora del Proceso de Concesiones Carcelarias de la Cámara de Diputados, donde las empresas ganadoras fueron las que solicitaron la menor retribución por operación, dejándose de lado a las empresas con mayores capitales y experiencia<sup>20</sup>.

Aún más, es necesario establecer políticas que permitan seleccionar una terna óptima de postores con experiencia internacional, al autorizar alianzas estratégicas; en caso de extinción de la concesión por causas imputables al concesionario, este debería estar prohibido de participar en una nueva licitación.

Entre los principales mecanismos de mitigación está el establecimiento de requisitos financieros y técnicos a los postores, los cuales minimizan el riesgo de la «maldición del ganador» ya señalado. Requisitos fundamentales como el capital mínimo de la empresa ganadora y la experiencia en construcción y/u operación<sup>21</sup> también sirven a este propósito. El o los

20. La comisión detectó graves problemas, entre ellos:

- El capital de las empresas concesionarias se encontraba por debajo del monto de las obras ofrecidas, lo cual no daba garantía real del cumplimiento de estas. El reglamento del MOP establece que se adjudica al proyectista que ofrece el menor precio, lo que produce deficiencias en la ejecución de las obras y deja fuera a las empresas solventes del sector construcción.
- Los establecimientos de Iquique, Valdivia y Puerto Montt recibieron la puesta de servicio definitiva, no obstante persistir observaciones; se encontraron filtraciones y aniegos en muros y losas y humedad en pabellones. En especial no se tuvieron en cuenta las condiciones atmosféricas y territoriales de las cárceles de Valdivia y Puerto Montt, las cuales reflejan grandes fallas de diseño y construcción que no se previeron ni reportaron por los inspectores fiscales. Fueron fallas con exigencias mínimas de diseño por las que no solicitaron un ajuste del diseño en mención.

21. Como antecedente se tienen las bases del fallido concurso de ProInversión para la concesión de un establecimiento penitenciario en Lima que demandaba a los postores:

- Requisitos financieros
  - c.1 Documentos que acrediten que el participante cuenta con un patrimonio neto mínimo del 40% del monto referencial de la inversión [...].



operadores estratégicos deben ser solidariamente responsables con el concesionario, de acuerdo con el contrato.

En el caso chileno, ASC determinó que los problemas no solo eran de hacinamiento y mal diseño en los establecimientos concesionados sino también de infraestructura deficiente junto a prácticas inadecuadas de gestión, inapropiada clasificación de los internos en niveles de seguridad (bajo, medio y alto); asimismo, la clasificación no se analizaba periódicamente, por ejemplo, al mejorar la conducta del interno se debe disminuir el nivel de peligrosidad, o si se le encuentran armas dentro de la cárcel aumenta su nivel de peligrosidad. Además, la infraestructura de las cárceles nuevas concesionadas se encuentra deteriorada, es decir, estas evidenciaban un deterioro de ritmo acelerado.

- Requisitos técnicos

d.2 Presentación del formulario N.º 3 mediante el cual se acredite, con carácter de declaración jurada, que se tiene experiencia en materia de diseño y/o construcción de alguno de los siguientes supuestos: (i) En por lo menos el diseño y/o la construcción de un establecimiento penitenciario para no menos de 500 internos en los últimos diez años (lo mismo para ampliación y remodelación); (ii) En el diseño y/o la construcción de un proyecto de concesión o asociación pública privada para el desarrollo de infraestructura y/o provisión de servicios públicos con un monto mínimo de inversión de S/. 100'000,000; y (iii) En la construcción de obras tales como hospitales, clínicas u hoteles con un monto mínimo de inversión de S/. 100'000,000.

d.3 En caso de prestación del servicio de operación:

Presentación del formulario N.º 4 mediante el cual se acredite, con carácter de declaración jurada, que se tiene experiencia, de acuerdo al servicio que se compromete a brindar, en: (i) Alguno de los componentes de gestión penitenciaria y/ o tratamiento [...] por lo menos de 500 internos por un periodo mínimo de dos (años) en los últimos 10 años; y (ii) Prestación de servicios de alimentación y salud [...] mínimo de 1000 personas por un periodo mínimo de dos (años) en los últimos 10 años [...].

d.4 En caso de prestación de servicio de seguridad:

Presentación del formulario N.º 5 mediante el cual se acredite, con carácter de declaración jurada, que se tiene experiencia, dentro de los últimos 10 años, en: (i) Seguridad de establecimientos públicos y/o privados [...] para no menos de 500 personas, o establecimientos que brinden servicios [...] con una inversión de por lo menos S/. 100'000,000; o (ii) Seguridad de establecimientos penitenciarios de por lo menos 500 internos.



### **3.4. Adecuado marco legal que brinde estabilidad jurídica al concesionario y promueva las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario**

Para la ejecución del modelo y la participación de postores con la experiencia debida en la gestión penitenciaria mundial se necesita un marco legal e institucional sólido, y funcionarios capacitados, que inspiren confianza (protejan la inversión) y promuevan la participación del sector privado en el sistema penitenciario. Todo lo cual permitirá que el Estado obtenga un aliado capaz de crear rentabilidad social con la gestión penitenciaria mediante una operación más eficiente: de mayor calidad a un menor costo (Value for Money).

Con la suscripción del respectivo contrato nacen diferentes obligaciones y derechos para el concedente y el concesionario; el Estado debe velar por su cumplimiento y respetar sus propias obligaciones. Asimismo, un aspecto importante que garantizaría la seguridad jurídica del concesionario es la posibilidad de suscribir convenios de estabilidad jurídica.

### **3.5. Elección apropiada de indicadores de gestión del establecimiento concesionado**

Teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la ejecución de la concesión propuesta es la resocialización del interno a través de la reducción del hacinamiento, el correcto tratamiento penitenciario y la mejora de las condiciones carcelarias, resulta indispensable establecer como obligación del concesionario el cumplimiento de ciertos indicadores claros de mejora en la gestión penitenciaria.

Estos indicadores pueden versar sobre salud, progresión (y no regresión) en la conducta de los reos, reducción de penas por mejoras en la conducta, menores índices de reincidencia, pero principalmente índices pospenitenciarios como la reinserción social o la obtención de trabajos pospenitenciarios, entre otros.

### **3.6. Elección correcta del mecanismo de solución de controversias entre el concedente y el concesionario**

Debe garantizarse que los conflictos entre el concesionario y el concedente se resolverán a través de mecanismos rápidos y eficientes como el arbitraje

de inversión y los novísimos Disputes Boards, consistentes en un panel de personas que acompaña el proyecto y, por ello, pueden gestionar las controversias antes que los conflictos se agraven y entorpezcan el desenvolvimiento eficaz de los contratos, lo que permite no paralizar el desarrollo de la infraestructura.

### **3.7. Organismo supervisor de los contratos de concesión penitenciaria**

Resulta indispensable que la entidad encargada de supervisar la ejecución de la operación del establecimiento penitenciario conozca profundamente la realidad penitenciaria peruana y los principales riesgos de la operación de cárceles, de modo que, con conocimiento y experiencia, pueda supervisar el cumplimiento de metas y/o indicadores por parte del concesionario, disponer medidas correctivas y recomendar, de ser el caso, la aplicación de penalidades o la ejecución de las garantías que correspondan. Ello coadyuvará al adecuado desenvolvimiento del contrato, la eficiente gestión de los conflictos potenciales con el concesionario y el logro de la finalidad del servicio concesionado.

Por ejemplo, la Comisión Especial Investigadora del Proceso de Concesiones Carcelarias de la Cámara de Diputados del Parlamento de Chile señaló que, a pesar de las mejoras que produciría la aplicación de concesiones en el sistema penitenciario había graves problemas, entre ellos la Contraloría consignó responsabilidad directa a los IFE del MOP, pero, al no tener calidad de funcionarios públicos, su responsabilidad solo era civil.

En el caso peruano resulta evidente que el INPE es la entidad con mayor aptitud para ser el organismo supervisor del contrato de concesión, toda vez que cuenta con la experiencia necesaria para tal fin.

### **3.8. Licencia social y resistencia de poblaciones aledañas**

Este es un factor crítico, con independencia de si se trata de la gestión pública o privada de las cárceles. Es necesario que las poblaciones aledañas a un establecimiento penitenciario, naturalmente reticentes a su ubicación, puedan involucrarse en el proceso de promoción y puedan, por ejemplo, visitar las instalaciones antes de que las ocupen los reclusos, de modo

que aprecien de manera directa la existencia de medidas de seguridad suficientes y comprueben que la instalación de una cárcel no afectará su vida cotidiana.

La experiencia de otros países en la concesión de establecimientos penitenciarios (en particular la de Chile) y la percepción y la experiencia de personas involucradas en la gestión penitenciaria en el Perú (aun cuando no se trate de establecimientos concesionados sino administrados por el Estado) ha llevado a identificar como FCE aspectos que se encuentran asociados a ciertos riesgos propios del proyecto (en especial en la operación), que entre otros se detallan más adelante en la matriz de identificación de riesgos, lo cual permite proponer el mecanismo de mitigación que se considera idóneo en cada caso.

Desde luego, los ocho FCE identificados constituyen elementos indispensables en un modelo de APP penitenciaria.

#### **4. Viabilidad económica: análisis de riesgos**

La viabilidad económica está en función de la capacidad de gestionar los riesgos asociados a las distintas etapas de ejecución del proyecto (diseño del proyecto, precalificación, diseño del establecimiento penitenciario, construcción, equipamiento, operación, comercial, mercado, financiero, político-institucional y legal) y que dan forma a la matriz de riesgos (cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Perú: matriz de riesgos de concesiones penitenciarias

Fase	Riesgo identificado	Descripción del riesgo	Efecto del riesgo	Asignación	Mitigación
Diseño del Proyecto	Errores en el diseño del proyecto	Debilidades en los estudios de viabilidad e ingeniería.	Mal cálculo de las principales variables que sustentan el proyecto: costos, demanda, ingresos, etc.	Concesionario	Elaborar estudio de factibilidad o actualizar el estudio existente, a partir de fuentes primarias (por ejemplo, cárcel estatal modelo Ancón II).
Precalificación del proyecto	El proyecto no es declarado de interés	El concedente rechaza el proyecto, el cual no pasa a la etapa de declaratoria de interés.	El inversionista privado no recupera los costos incurridos en el diseño y la elaboración de la iniciativa privada.	Concesionario	Elaborar un proyecto que logre la viabilidad económica y social, y otorgue importancia a todos los actores comprendidos.
Diseño del establecimiento penitenciario	Diseño inadecuado del establecimiento penitenciario por parte del concesionario	El proyectista podría no conocer la realidad penitenciaria peruana, el perfil del recluso, ni los fines de reinscripción y resocialización que se persiguen.	Infraestructura inadecuada o de uso ineficiente. Perjuicio en la obtención de la finalidad resocializadora.	Concesionario / concedente	Acordar que el concedente participe en la supervisión desde la etapa de elaboración del expediente técnico, a través de la entidad especializada en la operación de establecimientos penales (INPE).
Construcción	Resistencia social al proyecto	Oposición de los vecinos de las zonas aledañas, de los trabajadores del INPE, de otras organizaciones políticas, etcétera.	Manifestaciones públicas de oposición al proyecto (marchas, crítica mediática, disturbios en la zona de ejecución, etc.) que pudieran retrasar o impedir su ejecución.	Concesionario / concedente	Concesionario: organizar talleres de concientización e inducción sobre las ventajas del proyecto; y consumo de los productos de la zona, potencial mercado de los familiares y visitantes. Concedente: participar en la difusión del proyecto, la ejecución de mejoras en las zonas aledañas (asfaltado, pistas veredas, iluminación, seguridad).



Fase	Riesgo identificado	Descripción del riesgo	Efecto del riesgo	Asignación	Mitigación
Construcción	Retraso en el otorgamiento de autorizaciones	La autoridad municipal competente podría demorar el otorgamiento de licencias para la construcción del proyecto.	Retraso en la ejecución del proyecto. Mayores gastos para el concesionario.	Concesionario / concedente	Pactar la suspensión de los plazos de la concesión durante el tiempo de demora en el otorgamiento de licencias y autorizaciones, por ser culpa excusable del concesionario. Concedente debería interponer buenos oficios.
Construcción	Variación de precios de insumos y materiales para la edificación	Precios estimados para la construcción pueden elevarse sustancialmente por cambios en el mercado.	Incremento en los costos por variación del precio de los insumos.	Concesionario	Celebrar contratos de suministro de materiales con precios prefijados. Suscribir contratos de opción con proveedores claves a plazos determinados.
Construcción	Aumento de los costos de construcción	Mayores costos de construcción por ineficiencias del concesionario.	Desequilibrio económico-financiero provocado por las prácticas ineficientes del concesionario.	Concesionario	Encargar ejecución del proyecto a un constructor con experiencia y bajo la modalidad de suma alzada y contrato llave en mano.
Construcción	Paralización de obras	El concesionario no cumple con el aporte del financiamiento en la fecha determinada para el pago de los avances de la construcción, lo que provoca la paralización de las obras y sobreplazos no considerados.	Costo de oportunidad del dinero invertido en una obra inconclusa o con retraso en su finalización. Los usuarios no pueden recibir el servicio prometido.	Concesionario	Buscar oportunamente el financiamiento del proyecto.

<p>Construcción</p>	<p>Retraso en la culminación de la construcción y el equipamiento</p> <p>Retraso de la puesta en operación genera sobrecostos para el Estado y para la sociedad, y perjuicio al propio concesionario que no puede cobrar la retribución a la operación ni generar ingresos adicionales.</p> <p>Los destinatarios (reclusos) ven retrasados los beneficios del proyecto.</p> <p>Incumplimiento de plazos y/o especificaciones técnicas por causas fuera del control del concesionario (huelgas, conmoción social, desastres naturales, siniestros, golpe de Estado, etc.).</p> <p>Eventos de fuerza mayor</p> <p>Retraso de la puesta en operación genera sobrecostos para el Estado y para la sociedad, y perjuicio al propio concesionario que no puede cobrar la retribución a la operación ni generar ingresos adicionales.</p> <p>Los destinatarios (reclusos) ven retrasados los beneficios del proyecto.</p> <p>Retraso de la puesta en operación genera sobrecostos para el Estado y para la sociedad, y perjuicio al propio concesionario que no puede cobrar la retribución a la operación ni generar ingresos adicionales.</p> <p>Los destinatarios (reclusos) ven retrasados los beneficios del proyecto.</p>	<p>Suscribir contratos a suma alzada y llave en mano.</p> <p>Fijar penalidades en el contrato de constructor, como reemplazo del constructor y ejecución de la carta fianza de fiel cumplimiento.</p> <p>Concesionario</p>
<p>Construcción</p>	<p>Incumplimiento de plazos y/o especificaciones técnicas por causas fuera del control del concesionario (huelgas, conmoción social, desastres naturales, siniestros, golpe de Estado, etc.).</p> <p>Eventos de fuerza mayor</p> <p>Retraso de la construcción / operación del proyecto.</p>	<p>Contratar pólizas de seguro contra todo riesgo.</p> <p>Incluir cláusulas contractuales de suspensión de los plazos de la concesión por fuerza mayor.</p> <p>Concesionario</p>
<p>Equipamiento</p>	<p>Incremento de los costos de los equipos a adquirirse</p> <p>Los precios de algunos componentes del equipamiento de seguridad podrían variar sustancialmente.</p> <p>Los mayores costos afectan la sostenibilidad del proyecto o generan menores retornos.</p>	<p>Celebrar contratos preparatorios o contratos de opción con empresas fabricantes de equipamiento de seguridad.</p> <p>Concesionario</p>
<p>Operación</p>	<p>Incremento en costos de mantenimiento por variación en precios de los insumos</p> <p>El conjunto de precios para los insumos de mantenimiento sufre incrementos en el transcurso de esta etapa.</p> <p>Disminución de la rentabilidad del proyecto.</p>	<p>Buscar a proveedores de mayor tamaño, con los cuales se negocien mayores volúmenes de insumos a menores precios.</p> <p>Celebrar convenios de opción para la compra de insumos.</p> <p>Concesionario</p>



Fase	Riesgo identificado	Descripción del riesgo	Efecto del riesgo	Asignación	Mitigación
Operación	Falta de experiencia de la empresa encargada de operar y mantener el establecimiento penal	Falla en la operación del proyecto debido a la falta de experiencia del operador especializado.	Incumplimiento del contrato.	Concesionario	Establecer como un factor de competencia la intervención de un operador con experiencia en el rubro de administración de cárceles.
Operación	Amotinamiento	Motín de la población del establecimiento penal que pone en peligro la seguridad del personal del concesionario y los bienes de la concesión.	Daños personales y a los bienes de la concesión. Debilitamiento de la autoridad y la seguridad en el establecimiento penal. Sensación de inseguridad en la población	Concedente / concesionario	Concedente: realizar adecuada clasificación de los reclusos del establecimiento penal concesionado (primarios, no reincidentes, delitos de mínima y/o baja peligrosidad). Concesionario: ejecutar un trato firme en las reglas internas de disciplina, sin incurrir en actos de arbitrariedad. Reportar incidentes, y controlarlos oportunamente. Contratar seguro contra todo riesgo, incluyendo el de amotinamiento.
Operación	Fuga	Fuga de reclusos del establecimiento.	Incumplimiento del contrato. Amenaza a la seguridad de la población.	Concesionario / concedente	Concedente: cumplir con la adecuada clasificación de los reclusos, disminuyendo la probabilidad de fuga en internos de mínima peligrosidad. Concesionario: garantizar el personal mínimo requerido para la seguridad del establecimiento penal, así como el equipo de seguridad (cámaras, puertas y demás mecanismos) funcionando al 100%. Establecer penalidades a ambas partes en caso de incumplimiento.

<p>Operación</p>	<p>Mimetización del personal con la conducta de los internos</p>	<p>Personal del establecimiento penal adopta patrones de conducta propios de los presos. Se trasladan patrones de conducta y convivencia de la calle al establecimiento penal.</p>	<p>Generación de un clima de hostilidad, desfavorable a la resocialización. Se soslayan los patrones de disciplina y convivencia para la reinserción, propios de los fines del establecimiento penal.</p>	<p>Capacitar y brindar apoyo psicológico a su personal. Contratar personal idóneo. Recibir supervisión periódica por parte del INPE. Cumplir obligación de índices de resocialización: presos externados sin reincidencia. Clasificar adecuadamente a los reclusos, lo que disminuye considerablemente este riesgo.</p>
<p>Operación</p>	<p>Corrupción del personal penitenciario</p>	<p>Personal del concesionario acepta prebendas y «coimas» de los reclusos para obtener tratamiento diferenciado o permitirseles acceso a material prohibido.</p>	<p>Peligro en la seguridad del establecimiento penal. Se genera disminución del clima de disciplina. Se crea clima adverso para la reinserción y la resocialización.</p>	<p>Establecer como obligación del concesionario la rotación del personal y la evaluación periódica de este. Efectuar inspecciones periódicas sorpresivas a las instalaciones (celdas).</p>
<p>Operación</p>	<p>Cambio en los índices de criminalidad</p>	<p>Los índices de criminalidad se incrementan y cambian las características de los reclusos de baja peligrosidad.</p>	<p>Se crea o incrementa un clima hostil, lo que dificulta la adecuada disciplina del establecimiento penal y el clima propicio para la resocialización.</p>	<p>Asumir compromiso de mejora paulatina de política estatal ante el crimen y de seguridad ciudadana, así como de una adecuada clasificación de los presos a asignarse al establecimiento penal.</p>





Fase	Riesgo identificado	Descripción del riesgo	Efecto del riesgo	Asignación	Mitigación
Operación	Riesgo de transmisión de enfermedades	Por el número de reclusos, el establecimiento penal es un ambiente favorable a la transmisión de enfermedades infecciosas. Algunos reclusos transferidos podrían portar enfermedades como tuberculosis.	Transmisión de enfermedades entre la población penitenciaria y al personal del establecimiento penal.	Concesionario	Cumplir obligación de aplicar medidas de prevención. Asegurar adecuada higiene en las instalaciones y en la preparación de alimentos. Realizar chequeos anuales de salud a los reclusos. Involucrar al Minsa en charlas de prevención, vacunación y chequeos periódicos.
Operación	Contaminación delictiva	Reclusos por delitos menores (alimentos, conductores en estado de ebriedad, etc.) se contaminan con las prácticas y los patrones conductuales de otros reclusos.	Aprendizaje de conductas delictivas. Efecto contrario a la resocialización.	Concesionario	Incluir dentro de las políticas de resocialización incentivos a la buena conducta: más horas de patio, una visita adicional al mes, etc.
Operación	Hacinamiento	El Estado asigna un número de reclusos mayor a la capacidad de albergue del establecimiento penal.	Problemas de hacinamiento y condiciones desfavorables a la resocialización	Concedente	Exigir cumplimiento de obligación contractual del Estado de no asignar más del 10% de la capacidad del establecimiento penal y solo por un plazo transitorio determinado. Establecer un pago adicional por cada interno que exceda la capacidad de albergue.

Comercial	Cambios en la demanda de actividades complementarias (factoría)	Reducción de la demanda.	Afectación del equilibrio económico-financiero del proyecto	Concesionario	Propiciar la firma de convenios con clientes que asegure estabilidad de flujos.
Mercado	Competencia de servicios similares (factoría)	Otras empresas ofrecen servicios similares.	Disminución de ingresos esperados.	Concesionario	Suscribir contratos con clientes corporativos.
Financiero	Tasa de interés	La tasa de interés financiero del proyecto se eleva.	Disminuye el valor actual neto financiero del proyecto. Afectación de la rentabilidad del accionista.	Concesionario	Contratar con las empresas del sistema financiero bajo parámetros de tasas de interés fijas.
Financiero	Creditticio	No hay en el mercado financiero nacional potenciales inversionistas privados que financien el proyecto.	Demora en el financiamiento del proyecto.	Concesionario / concedente	Buscar apoyo de algún organismo multilateral (BID, CAF, entre otros).
Político-institucional	Cambio de autoridades	Instauración de políticas diferentes a cargo de una nueva gestión.	Cambio de interlocutores luego de celebrado el contrato de concesión.	Concedente / concesionario	Eleva el contrato de concesión a rango de contrato ley. Disminuir el riesgo político-institucional fijando el plazo de concesión por 10 años prorrogables.



Fase	Riesgo identificado	Descripción del riesgo	Efecto del riesgo	Asignación	Mitigación
Político-institucional	Cambio en la tributación	Instauración de nuevas políticas impositivas nacionales.	Tasas de tributos se incrementan y los flujos económicos y financieros del proyecto varían sustancialmente, lo que dificulta su continuidad.	Concedente / concesionario	Buscar la firma de convenios de estabilidad tributaria.
Político-institucional	Fuerza mayor	Ruptura o caducidad del contrato (expropiación).	No continuidad del proyecto.	Concedente	Establecer penalidades que desincentiven actuaciones arbitrarias.
Legal	Incumplimiento contractual del operador privado	El operador privado decide no continuar con el proyecto o incumple las cláusulas, lo que lleva a la resolución del contrato.	Interrupción del proyecto.	Concesionario	Contratar garantías.

Elaboración propia.

DEL ANÁLISIS REALIZADO se concluye la viabilidad de una APP penitenciaria en todos los aspectos analizados:

- En lo legal, las funciones públicas asignadas el INPE pueden ser delegadas a un concesionario bajo determinadas condiciones que se han explicitado.
- En lo social, tanto el sector penitenciario como la sociedad civil consideran que las ventajas superan a los inconvenientes.
- En lo político-institucional, se han identificado los ocho FCE que deberían conseguirse.
- En lo económico, todos los riesgos detectados tienen posibilidades de prevención y/o mitigación.

Por lo tanto, la concesión de establecimientos penitenciarios es una alternativa definitivamente viable.

# 4

---

## Propuesta de modelo de concesión penitenciaria

El presente capítulo, de acuerdo con los análisis previos, expone el modelo de concesión penitenciaria propuesto para la realidad peruana centrándose en su justificación, características, aspectos operativos y aspectos económicos.

### 1. Justificación

La aplicación de una APP para la concesión de un establecimiento penitenciario busca disminuir el déficit en infraestructura y el hacinamiento que existe en los actuales establecimientos penitenciarios y conseguir una gestión eficiente a menores costos (costo-beneficio) que permita una real reinserción social de los reos. Ello coadyuva, además, a que el Estado destine sus recursos presupuestales a otras inversiones de interés social o económico. Las ventajas y las desventajas del modelo se muestran en el cuadro 4.1.

### 2. Modelo propuesto

El modelo, al incorporar las experiencias internacionales, tiene el objetivo de aumentar la eficiencia de los servicios penitenciarios a través de una iniciativa privada para una APP cofinanciada, bajo el sistema de concesión

Cuadro 4.1. *Modelo de concesión penitenciaria: ventajas y desventajas*

Ventajas	Desventajas
<p>Las prisiones operadas por privados siguen siendo cárceles del Estado y, al cumplirse el plazo contractual de concesión, revertirán nuevamente a su manejo directo.</p>	<p>—</p>
<p>Las empresas pueden financiar, construir y operar las prisiones de una forma menos onerosa, más eficiente y en menor tiempo que las agencias del Estado, sin afectar la calidad de los servicios.</p>	<p>En el interior de los establecimientos penales las empresas privadas podrían recortar sus gastos, usualmente contratando funcionarios sin experiencia y prestando servicios y bienes de mala calidad.</p>
<p>El privado administra mejor los riesgos que el funcionario público por su mayor capacidad de gestionarlos y mitigarlos.</p>	<p>Se podría reducir la coordinación con otras instituciones públicas, como la PNP y otras.</p>
<p>Al encontrarse sujeto a la competencia y a la disciplina del mercado, el mundo empresarial puede responder más rápido a las condiciones cambiantes y a las necesidades penitenciarias y de esta manera corregir los problemas que se presenten.</p>	<p>Podría generarse una situación de competencia desleal respecto de las empresas que tengan el mismo objeto social que las factorías dentro del establecimiento penal, siempre que el interno trabaje con un salario por debajo del sueldo mínimo.</p>
<p>La incursión de privados en el sistema carcelario permite incrementar la rendición de cuentas, toda vez que agrega a los controles políticos los controles propios de la competencia de mercado. Es importante señalar que para el Estado siempre va a ser más fácil monitorear y controlar al contratista que a sí mismo.</p>	<p>—</p>
<p>Se fomenta un mayor profesionalismo y entrenamiento de los funcionarios, con menores riesgos asociados a la paralización de actividades por eventuales huelgas. Además, son menos frecuentes el abandono de labores, las tardanzas, el ausentismo y el abuso de licencias médicas, pues los controles del concesionario son más estrictos.</p>	<p>—</p>
<p>Disminuyen las instancias de corrupción, dado que las empresas se interesan por mantener su reputación. La motivación de obtener ganancias permite dejar de lado diferentes tipos de corrupción.</p>	<p>—</p>

<p>Es una especie de <i>leasing</i> porque el privado financia la infraestructura y el Estado hace pagos periódicos durante un determinado periodo de tiempo.</p>	—
<p>En relación con los costos, hace que estos sean más visibles para la sociedad, lo que permite que sean analizados, comparados y ajustados y, como se ha afirmado, mejor controlados por el supervisor del contrato, la competencia de mercado y los controles políticos.</p>	—
<p>La concesión de establecimientos penales brinda la posibilidad de que el Estado pague menos por la operación y el mantenimiento de estos, pues el concesionario generaría ingresos con actividades adicionales como factoría, estacionamientos, alquileres y economato.</p>	<p>La introducción del lucro en la ya problemática área penitenciaria puede aumentar los conflictos y otros problemas, como el que algunos han denominado <i>lobby</i> penal (incremento de la población penitenciaria).</p>
<p>El concesionario incentiva a los internos a trabajar en las factorías que instale dentro del establecimiento penal, ya que se obliga a pagarles un sueldo mínimo por su trabajo, dentro de una jornada laboral ordinaria, lo que los beneficia a él y a su familia, tanto desde el punto de vista económico como de la resocialización.</p>	—
<p>El concesionario, al no estar circunscrito al sistema de compras públicas, puede comprar con mayor eficiencia, a mejores precios y en menor tiempo.</p>	—
<p>En el establecimiento penal concesionado existen buenas condiciones de habitabilidad, mayor higiene y mayor espacio por interno, pues la aplicación de penalidades o la posibilidad de ejecutar garantías incentivan al concesionario a cuidar las condiciones mínimas establecidas en el contrato.</p>	—
<p>Con relación a la protección de la integridad personal de los internos, existe una disminución de los hechos de violencia entre estos gracias a una buena separación tanto en los pabellones como en las celdas.</p>	—

Elaboración propia.

y delegación plena de funciones públicas penitenciarias a un solo operador o concesionario (una sociedad de propósito especial o SPE), que disminuya los problemas carcelarios existentes que impiden una eficaz resocialización de los internos, el cual es, después de todo, el propósito constitucional de la pena.

El establecimiento penitenciario para 1536 internos debe construirse en un terreno del Estado de 12.68 hectáreas ubicado en el sector Graciano Alto, distrito de Aucallama, provincia de Huaral, departamento de Lima.

## **2.1. Premisas**

Al momento de elaborar la propuesta se han diseñado las características del modelo sobre la base de las premisas adoptadas de las siguientes fuentes:

- Los componentes del proyecto de obra pública para la construcción del establecimiento penitenciario Huaral II (ProInversión, 2010a).
- El proyecto trunco de APP para el establecimiento penitenciario de Aucallama (ProInversión, 2011).
- Los componentes del proyecto de obra pública para la construcción de un establecimiento penitenciario en Moquegua.

Las cuales, por derivar de proyectos previamente formulados con base técnica, tanto en el aspecto operativo como en el financiero (con independencia de que se trate de proyectos de obras públicas o de una APP, están respaldados por la base técnica del SNIP), constituyen un referente válido para la propuesta.

Así, las características generales se han tomado de las que formaron parte del proyecto trunco de APP para el penal de Aucallama, en lo referente a la capacidad de albergue y a las características operacionales, tanto respecto de prestaciones relacionadas con la seguridad y los servicios como con las características de la infraestructura. Para la infraestructura también se han tomado en cuenta las particularidades del penal de Huaral II, adoptadas tanto de la fuente del SNIP como de la información obtenida del INPE acerca de las necesidades y la idoneidad de la infraestructura para el logro de la resocialización.



En cuanto a la información financiera, en particular sobre la construcción, se ha adoptado la información del proyecto de establecimiento penitenciario de Moquegua, utilizándose las cifras de manera proporcional a la capacidad de albergue planteado en la propuesta, que es menor a la del proyecto en mención. Ello porque la información financiera relevante del referido proyecto, por ser más reciente que la del penal de Aucallama, proporciona datos más actuales y, por tanto, premisas financieras más cercanas a la realidad.

Finalmente, un referente técnico-operativo de importancia ha sido la experiencia chilena en la aplicación de APP en el sector penitenciario que constituye, en opinión de los autores, un caso objetivo y válido en el que se pueden identificar las fortalezas y las debilidades de un modelo de este tipo, y de lo que debe y no debe hacerse. Ello porque se trata de un país latinoamericano, con similitudes con el Perú en los objetivos resocializadores del sistema penitenciario; lo que no ocurre, por ejemplo, con las experiencias de países anglosajones, en los cuales el fundamento de la pena es el castigo y la contención antes que la reinserción.

## 2.2. Sociedad concesionaria

Se plantea que la SPE, o concesionario, esté formada como mínimo por tres empresas:

- *Operadora penitenciaria.* La primera empresa deberá contar con experiencia internacional acreditada en gestión de establecimientos penitenciarios y sería el socio estratégico que debería tener mayor participación accionaria (25% como mínimo), por cuanto los riesgos de operación del proyecto se mitigan o minimizan si quien los gestiona es un experto en operación penitenciaria; así, si el socio estratégico tiene una participación mayoritaria en el capital y, por consiguiente, asume mayor riesgo, ello otorga cierta seguridad de que será un *stakeholder* interesado en una adecuada y eficiente operación, de modo que se cumplan los compromisos con el Estado y se logre la rentabilidad esperada para los accionistas y los inversores.
- *Constructora penitenciaria.* La segunda empresa deberá tener experiencia internacional acreditada en construcción y equipamiento de establecimientos penitenciarios; toda vez que el riesgo constructivo

también se mitiga si la SPE cuenta con una participación directa de capital de quien conoce del negocio constructivo, que eventualmente tendrá una mejor capacidad de ejecutar o al menos supervisar la construcción, como primer interesado en evitar fallas de diseño y/o construcción que puedan entorpecer la operación a la cual estará vinculada la SPE por el plazo de la concesión.

- *Operadora de seguridad.* La tercera empresa deberá tener experiencia nacional o internacional en materia de seguridad, que es un aspecto crítico y de especial riesgo en el negocio penitenciario.

### 2.3. Condiciones

El plazo u horizonte de la concesión es de 12 años. La concesión propuesta debe tener carácter pleno, pues la recomendación más eficiente es que el concesionario privado se encargue de todas las actividades y los servicios necesarios para el funcionamiento de la cárcel: «diseño, financiamiento, construcción, operación, administración y gestión» (DFBOT por su sigla en inglés), lo cual incluye el tratamiento y la seguridad penitenciaria para posteriormente, pasado el plazo contractual, revertir la propiedad de la infraestructura penitenciaria al Estado. En el análisis económico del proyecto se exponen de manera más específica las razones de estas características.

Los activos, es decir la infraestructura penitenciaria y los bienes para el desarrollo del servicio, no serán de propiedad del concesionario sino que en todo momento serán de propiedad del Estado.

El Estado, a través del INPE, asumiría un rol fiscalizador o supervisor, controlando el cumplimiento del contrato y el buen funcionamiento del establecimiento penitenciario concesionado, a través del cumplimiento de indicadores mensurables establecidos contractualmente. No obstante, sería importante dejar abierta la posibilidad de que el INPE delegue en un tercero particular la fiscalización del cumplimiento de los índices de servicios. En este caso, se activaría automáticamente la obligación del concesionario de asumir el pago por supervisión del contrato al tercero. Para efectos del modelo, dicho costo se considerará de manera conservadora en el flujo.

Se exigirá al concesionario que su estructura de financiamiento considere una proporción deuda-capital del 70%-30% y, en ese sentido, que

el capital social de la SPE que se constituya como concesionaria sea como mínimo del 30% del valor referencial de la inversión.

De igual forma, otro requisito de la convocatoria debería ser que el personal que dirija y labore en el establecimiento acredite experiencia en la función penitenciaria, y también brindarle capacitación y apoyo psicológico periódico para evitar su mimetización con los reos.

Asimismo, para garantizar la adecuada operación del establecimiento concesionado, un requisito mínimo a exigir al concesionario es la comprobada experiencia en la gestión de establecimientos penitenciarios, preferentemente en la modalidad plena.

#### **2.4. Internos**

Los internos que albergaría dicho establecimiento penitenciario serían de baja peligrosidad, no reincidentes, es decir de bajo riesgo; porque durante el desarrollo de la investigación se ha podido determinar como resultado de las opiniones de los expertos que este tipo de internos es el que tiene mayores posibilidades de readaptación y está dispuesto a trabajar, lo cual permite que el concesionario brinde un servicio con mejores posibilidades, costos eficientes y resultados de reinserción.

Además, con este tipo de internos se hace menos probable el riesgo de corrupción del personal del concesionario. En la experiencia peruana, los problemas de corrupción en los establecimientos penitenciarios del Estado son la principal debilidad estructural, que se origina y acrecienta en especial a partir de los reclusos que son delincuentes prontuariados o «rankeados».

#### **2.5. Instalaciones**

El modelo propone la construcción de un establecimiento penitenciario para internos de baja peligrosidad que cuente con todas las instalaciones necesarias según estándares internacionales (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. *Modelo de concesión penitenciaria: infraestructura y equipamiento*

Cantidad	Infraestructura
1	Establecimiento penitenciario con sistema de abastecimiento de agua y alcantarillado, adecuado servicio eléctrico y cerco exterior.
3	Unidades o módulos penitenciarios con 4 pabellones cada uno, con capacidad de albergue de 512 internos cada uno.
3	Unidades penitenciarias con 12 pabellones, con 4 pabellones por cada unidad penitenciaria. Cada pabellón será de dos pisos y albergará 128 internos en total; es decir, 64 internos por piso y 8 internos por celda. Cada celda tendrá 8 camas empotradas a 1.5 metros de distancia una de la otra, con medio baño (lavamanos e inodoro), botón de pánico para llamado de seguridad del interno y puertas de sistema de cierre electrónico. Celdas especiales para aislamiento, para drogadicción y con ambientes para psiquiatría, para internos con enfermedades especiales, para requerimiento especial del INPE y para clasificación de internos.
12	Duchas colectivas, una por cada pabellón.
12	Espacios de oración, uno por cada pabellón.
12	Venusteros, uno por cada pabellón, cada uno con cinco habitaciones. Los internos podrán usarlos cada 15 días.
3	Complejos de lavandería para lavado y secado de ropa, uno por cada unidad penitenciaria.
1	Cocina para la preparación de alimentos.
12	Comedores, uno por cada pabellón, con capacidad para 64 internos (atendidos en dos turnos).
1	Espacio abierto para realizar actividades al aire libre y dos áreas para practicar fútbol, con accesos independientes desde cada pabellón.
3	Servicios médicos básicos, uno por cada unidad penitenciaria.
1	Servicio o módulo, dividido en laboratorio y sala de cirugía menor.
2	Consultorios odontológicos.
12	Consultorios psicológicos, uno por cada pabellón.

3	Salas de visitas donde los detenidos se reúnen con sus familiares, una por cada unidad penitenciaria, con acceso independiente a cada uno de los pabellones de cada unidad.
—	Recepción de visitas con rayos X y arcos magnéticos.
12	Salas de visita en las cuales los detenidos pueden recibir asesoramiento legal en privado, una por cada pabellón.
1	Centro de control de seguridad y vigilancia donde se ubique un área de monitoreo principal de CCTV y control remoto del establecimiento penitenciario.
3	Complejos de oficinas administrativas, una por cada unidad penitenciaria.
10	Departamentos para el personal administrativo que deben contar con cuartos con baño completo y áreas comunes como sala y cocina, entre otros.
1	Área de registro penitenciario.
1	Área de archivo para los legajos de los internos.
1	Almacén.
3	Talleres (para ser utilizados por los detenidos y el personal penitenciario), para los que no trabajen en la factoría.
6	Aulas de clases para 60 internos, para educación primaria y secundaria, dos por cada unidad penitenciaria.
1	Biblioteca.
—	Áreas de estacionamiento.
1	Complejo de factoría construido en espacio separado a los de internamiento y de servicios penitenciarios.
1	Planta de tratamiento de aguas residuales.
—	Área de venta de artículos producidos por los internos.

Elaboración propia.

### **3. Aspectos operativos**

En el modelo, la operación distribuye la prestación de servicios entre el concesionario y el Estado, en la forma que se resume a continuación.

#### **3.1. Servicios a ser prestados por el concesionario**

El concesionario presta tres tipos de servicios: los asociados a la infraestructura y los equipos, los de apoyo penitenciario y los considerados complementarios.

##### **3.3.1. Servicios asociados a la infraestructura y los equipos**

El concesionario se encargará de:

- El diseño, la construcción y el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria.
- La provisión y el mantenimiento de los equipos estándar; por ejemplo, colchones, frazadas, uniformes del personal penitenciario, antenas y equipos médicos, entre otros.
- La provisión y el mantenimiento de los equipos de seguridad interna y externa del recinto penitenciario; por ejemplo, chalecos anti-motines, varas, escudos, sistemas CCTV y radios, entre otros.

Como etapa previa al inicio del diseño y la construcción del establecimiento penitenciario, el concesionario realizará una serie de actividades desde la fecha de suscripción del contrato hasta el inicio efectivo de la construcción. Esta etapa previa comprende todas las actividades preoperativas, entre otras:

- Suscripción del acta de recepción del terreno del Estado y ejercicio de las defensas posesorias.
- Elaboración del proyecto básico de diseño.
- Elaboración de la ingeniería de detalle.
- Obtención de servidumbres, licencias, permisos y autorizaciones.
- Obtención de la aprobación del concedente al expediente técnico definitivo y aprobación del MEF.

- Cierre financiero.
- Monitoreo arqueológico y obtención del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).
- Elaboración de estudios de impacto ambiental y complementarios.
- Saneamiento físico-legal del terreno.
- Contratación de seguros.

Con relación al diseño, al tratarse de una concesión plena, el concesionario debe encargarse de elaborar el proyecto básico de diseño y el expediente técnico correspondiente para la construcción del establecimiento penitenciario, pero necesariamente dicho proyecto y el expediente deberán contar con la participación del INPE y con su aprobación expresa y por escrito a efectos de no generar sobrecostos posteriores por modificaciones estructurales a la obra cuando esta se encuentre culminada.

Tomando como base la información referencial obtenida del anexo 2 de la versión final del contrato de concesión de un establecimiento penitenciario en la Región Lima (ProInversión, 2011: 112), se considera que los equipos necesarios para un adecuado servicio de seguridad son:

- Sistema de circuito cerrado de televisión (CCTV).
- Sensores que cuenten con alarmas de cruce de un ambiente a otro.
- Radios portátiles.
- Arcos detectores para revisión del personal y de las visitas.
- Sistema de rayos X para revisión de paquetes.
- Equipo mínimo para un guardia de seguridad interna: chaleco anti-punzón, radio para la comunicación, escudo y vara de ley, en algunos casos armas de perdigones o balas de goma de efecto disuasivo y no letal.
- Equipo mínimo para un guardia de seguridad externa (puerta de ingreso al penal y torreones): chaleco antibalas y antipunzón, radio para la comunicación y armas letales.

En cuanto al mantenimiento del equipo, el concesionario se encuentra obligado a realizar el mantenimiento de los bienes de la concesión hasta la reversión de los bienes al concedente. Se establece un calendario de

mantenimiento preventivo y correctivo y penalidades de producirse incumplimiento o demoras en esta actividad.

### **3.3.2. Servicios de apoyo penitenciario**

El concesionario tiene la obligación de brindar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades básicas de los internos como parte de la operación del establecimiento penitenciario.

#### *Servicios de alimentación*

En los servicios de alimentación la dieta será elaborada y controlada por un nutricionista. La aprobación por parte del INPE, como ente supervisor, debe ser mensual. Se deben respetar las 2500 calorías por interno al día. Los alimentos se suministrarán en forma diaria, tres veces al día (desayuno, almuerzo y cena), con un contenido variado (especial en Navidad y Fiestas Patrias) y en condiciones higiénicas. La alimentación debe ser distinta para los reclusos enfermos, debidamente autorizada por el médico responsable del establecimiento penitenciario. El responsable general de los servicios de alimentación es el jefe del servicio que deberá tener la carrera de nutrición.

El desayuno debe consistir en una bebida caliente (té, café, leche o avena) y pan con acompañamiento. El almuerzo en entrada o sopa, un plato de fondo (como mínimo dos veces a la semana debe contar con carne, ave, pescado o mariscos), una fruta o un postre y un líquido saludable. La cena en un plato de fondo y un líquido saludable de cualquier naturaleza o mate.

La entrega de la alimentación deberá ser vigilada por los efectivos de seguridad en todo momento, los internos serán dirigidos y controlados hasta el ambiente de comedor; cabe señalar que la alimentación no será condicionada al comportamiento del interno.

#### *Servicios de alojamiento*

Los servicios de alojamiento para los reclusos incluyen proporcionar colchones para las camas empotradas de cada celda con sábanas y frazadas. Para el personal penitenciario la hotelería será completa.



El establecimiento penitenciario contará con servicio de lavandería para lavado y secado de ropa, por cada unidad penitenciaria, el cual será utilizado en turnos rotativos una vez por semana y por cada pabellón.

El aseo dentro de las celdas comunes estará a cargo de cada interno, bajo instrucción y supervisión del concesionario; el aseo de las celdas especiales y todas las demás áreas del recinto estará a cargo del personal de limpieza del concesionario, el que deberá llevar un adecuado control de plagas. Los insumos usados no deberán ser dañinos para la salud porque los internos deben pernoctar en sus celdas, como mínimo deberán fumigar una vez al año la cocina y el almacén, y cada dos años las demás áreas del establecimiento penitenciario.

### *Servicios de salud*

El establecimiento penitenciario contará con un programa de servicios de salud básica para los reclusos durante los 365 días del año; deberá disponer de un control de salud de los internos que se inicia con el examen médico a su ingreso (en el que debe constar el estado de salud y lesiones con que se recibe al interno), estos exámenes también incluyen salud mental, TBC, VIH/SIDA y hepatitis B y C. Asimismo, se realizarán chequeos preventivos cada año a los internos y exámenes de salud mental.

Se debe contar con equipos de salud básica, de odontología y medicinas básicas y dos ambulancias. Los servicios complejos (capa compleja) como operaciones y servicios de diálisis no serán suministrados por el concesionario, sino que estarán a cargo del concedente, a través del Minsa o el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud). Además del servicio de salud, los internos que trabajen en la factoría deberán tener seguros adicionales por trabajo de riesgo (por accidentes de trabajo) o seguros complementarios por el trabajo de riesgo a realizar, actividades por las cuales será obligación del empleador contratar dichos seguros.

El concesionario elaborará reportes mensuales y de seguimiento con estadísticas por tipos de enfermedad, entre ellos reportes de TBC y VIH/SIDA, para el Minsa, EsSalud y el INPE. Estas dos enfermedades pertenecerán a los programas de salud del Minsa, entidad encargada de proporcionar las medicinas correspondientes. El concesionario será responsable

de programas preventivos de TBC y VIH/SIDA, y se encargará de proporcionar preservativos e información de prevención.

Es conveniente que el equipo profesional de salud, que formará parte del proceso de reinserción social, cuente como mínimo con odontólogos, médicos, enfermeras, técnicos en enfermería, tecnólogos, nutricionistas, químico farmacéuticos y técnicos en rayos X.

En el caso de los servicios de asistencia psicológica y psiquiátrica, el concesionario tendrá un programa de tratamiento psicológico y psiquiátrico. Estas actividades incluyen el diagnóstico inicial del interno, el tratamiento, el seguimiento de la progresión o la regresión, y las terapias individuales y grupales. El programa tendrá como objetivo principal la disminución de agresividad, estrés, ansiedad y depresión, entre otros problemas generados por el encierro. Este servicio también se prestará al personal de seguridad del establecimiento para reducir o eliminar la mimetización que ellos puedan sufrir u otros problemas conexos.

### *Asistencia legal*

Para servicios de asistencia legal el establecimiento penitenciario deberá contar con un programa de asesoría para apoyo legal a los internos en trámites relativos a solicitudes de beneficios penitenciarios y cumplimiento de requisitos, cuya aprobación incida en evitar la permanencia inadecuada del interno en el establecimiento penitenciario.

### *Educación y capacitación para el trabajo*

La concesionaria debe elaborar un plan de trabajo, de educación y de capacitación que será brindado en espacios que guarden las condiciones de habitabilidad y seguridad requeridas; y debe tener objetivos, metodología, ratios de cumplimiento y sustento en el caso de desviaciones. Este plan se deberá presentar al INPE como agente fiscalizador.

Los servicios de educación se impartirán en educación primaria y secundaria, cuatro veces a la semana, como mínimo, y cuatro horas al día.

Se brindará como mínimo tres talleres dentro del recinto como carpintería, cerámica o escultura y zapatería; la utilización de los programas de

educación, capacitación y trabajo no deberá ser obligatoria para los internos, serán ellos quienes decidan utilizarlos o no, no hay sanción por no usar los servicios, pero si los usan serán consignados en los expedientes de cada interno como un mecanismo de incentivos positivos. Para cada taller se realizará evaluaciones a los internos: evaluación de entrada, evaluación del proceso y evaluación de salida; los cuales también medirán los factores de abandono del proceso.

Es conveniente que el equipo profesional encargado de la reinserción social cuente con asistentes sociales, profesores y técnicos formativos.

### *Servicios de trabajo*

La factoría dará trabajo como mínimo al 60% de los internos, bajo las siguientes condiciones:

- Accederán quienes voluntariamente decidan ser empleados por el concesionario.
- Cumplirán una jornada laboral de máximo 48 horas semanales.
- Suscribirán contratos de trabajo dentro del régimen laboral de la actividad privada.
- Recibirán un pago mensual que ascienda a, por lo menos, una remuneración mínima vital (RMV) que a la fecha es de S/. 750.
- Gozarán de los beneficios sociales correspondientes.
- Se encontrarán bajo la dirección del concesionario como empleador.
- Deberán aportar el 10% de su retribución a favor del Estado.

### **3.3.3. Servicios complementarios**

El concesionario se encargará de los servicios de estacionamiento, custodia de objetos y venta de los productos del almacén, o tienda, del establecimiento penitenciario de los bienes producidos u ofrecidos por los reclusos.

El concesionario debe proporcionar un adecuado servicio de almacén para alimentos y materiales de limpieza, entre otros.

Dentro de la provisión y el mantenimiento de los equipos de apoyo penitenciario se encuentran las camas (literas), los muebles de oficina y los

escritorios para las aulas de clase, los equipos de laboratorio, los equipos para talleres de capacitación (por ejemplo, el taller de carpintería), el uniforme de los reclusos y los equipos de cocina.

Dentro de las actividades de mantenimiento se encuentran las preventivas y las correctivas, las cuales pueden ser periódicas o diarias. El mantenimiento diario comprende limpieza de todos los locales, tratamiento de residuos, limpieza de baños y desagües, identificación y reparación de equipos dañados. Cabe señalar que el mantenimiento de cada celda debe ser efectuado por los internos que la comparten.

El mantenimiento periódico comprende limpieza de techos y canales de desagüe, cambio de aceite y filtros del generador, cambio de aceite y filtros de las ambulancias y vehículos de seguridad, y limpieza y desinfección del sistema de almacenamiento de agua, entre otros.

### **3.2. Servicios a ser prestados por el Estado**

El Estado tiene como principal servicio la supervisión de la concesión, además de la clasificación de los internos y el manejo social en las zonas aledañas al centro penitenciario.

#### **3.2.1. Supervisión**

El INPE deberá ser el órgano supervisor o fiscalizador de la construcción, la operación y el mantenimiento del establecimiento penitenciario concesionado para garantizar el adecuado cumplimiento de todos los servicios penitenciarios, principalmente el tratamiento y la seguridad penitenciaria; además de configurarse como segunda instancia administrativa respecto de los actos realizados por el concesionario en el ejercicio de las funciones públicas delegadas.

A diferencia del proceso trunco de concesión del Establecimiento Penitenciario Huaral II, en el que se acordó que la supervisión estaría a cargo de una sociedad o una empresa auditora de gestión (supervisor de operaciones) designada por el Estado y remunerada por el concesionario hasta que se crease la autoridad gubernamental competente, se considera que el organismo estatal más capacitado y con mayor experiencia para

llevar adelante las labores de supervisión y fiscalización es el INPE, con la debida capacitación de los responsables designados.

El INPE además deberá estar habilitado y tener la potestad de decidir sobre las quejas, las denuncias y los reclamos que formulen los internos respecto del establecimiento concesionado. En caso de no estar de acuerdo el interno con la resolución de la queja por parte del INPE y, agotada la vía administrativa, será el Poder Judicial el que efectúe un control sobre las condiciones penitenciarias de la cárcel concesionada a través de un proceso contencioso administrativo.

En el modelo propuesto, el concedente es el Estado representado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; asimismo, es el que encarga al INPE asumir el rol fiscalizador o supervisor, con el objetivo de buscar el cumplimiento del contrato por parte del concesionario. Se propone y recomienda que el INPE cree un área técnica de fiscalización de concesiones, la cual deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones acordadas por el concedente y el concesionario.

Las bases y la proforma del contrato de concesión deben incluir la existencia de dicho órgano supervisor dentro del INPE, cuyas funciones serían:

- Supervisar el cumplimiento de los servicios y las prestaciones del concesionario durante todo el proceso de construcción, operación y mantenimiento del establecimiento concesionado, y que estos se desarrollen dentro de los estándares y los índices fijados en el contrato.
- Supervisar y proponer ajustes en el plan de trabajo para la factoría propuesto por la concesionaria.
- Velar por el correcto cumplimiento de las normas de disciplina y seguridad por parte del concesionario dentro del recinto penitenciario, actuando como segunda instancia administrativa en dichos supuestos u otros relacionados.
- Revisar los reportes estadísticos diarios y mensuales del recinto penitenciario.
- Reportar y proponer la aplicación de penalidades por incumplimiento de lo estipulado en el contrato.

El concesionario tiene la obligación de proporcionar todas las facilidades al INPE, entre ellas brindarle instalaciones de tránsito dentro del establecimiento penitenciario concesionado.

El INPE deberá efectuar una auditoría anual de gestión y verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato sobre operación, administración y mantenimiento; así como las disposiciones sobre seguridad del establecimiento penitenciario y la factoría, y también verificar los ingresos que la concesión debe transferir al fideicomiso de administración y el pago de retribuciones de los internos.

### **3.2.2. Clasificación de internos**

La determinación de los internos que serán derivados al establecimiento penitenciario concesionado será efectuada exclusivamente por el INPE, el cual deberá remitir una lista con los internos elegidos, los cuales deben cumplir con las siguientes características:

- No ser reincidentes.
- Estar sentenciados por una sola condena.
- No haber sido clasificados como de régimen penitenciario especial (peligrosidad alta), si provienen de otro establecimiento penitenciario.
- Encontrarse en edades entre los 18 y los 55 años.
- Manifestar en forma expresa su aceptación a ser trasladados al establecimiento penitenciario concesionado.

Surge la discusión de si esta asignación selectiva constituye un tratamiento discriminatorio de otros internos de mayor peligrosidad. Al respecto se debe señalar que se configura como discriminatorio cuando se otorga un tratamiento diferente a sujetos de similares características y condiciones. En este caso, los internos primarios no reincidentes de menor peligrosidad y del rango de edades aludido no tienen iguales características y posibilidades de resocialización que reos de mayor peligrosidad o reincidentes.

En efecto, de acuerdo con la información obtenida de una entrevista a un funcionario de la Defensoría del Pueblo y de los informes de esta institución, se determina que los presos primarios que incurrir en delitos de menor

peligrosidad, como, por ejemplo, transportar droga (los llamados *burriers*) o incumplimiento de pago de alimentos, tienen una mayor probabilidad y disposición a reinserirse en la sociedad luego de cumplida su pena, ya que aspiran a llevar una vida dentro del marco de la ley, una vez purgada la pena. Ello no ocurre con internos que delinquen habitualmente (inclusive desde el propio establecimiento penitenciario). Por tanto, el criterio de asignación mencionado, lejos de ser discriminatorio, se orienta a evitar la contaminación de internos con mayor probabilidad de reinserción por exposición a la conducta de reos prontuariados y de mayor peligrosidad, que generan un clima de violencia y agresión, adverso a la finalidad resocializadora. Este es el mismo fundamento que sustenta la segregación y la clasificación de reos dentro de un mismo penal por lo que no existiría discriminación alguna.

### **3.2.3. Manejo social**

Por último, el Estado deberá coadyuvar a la difusión del proyecto, y debería realizar mejoras en la zona y los alrededores de la ubicación del establecimiento, de modo que la percepción de la sociedad civil hacia el proyecto sea positiva y disminuya la resistencia social propia de tener un establecimiento penitenciario en zonas vecinas.

### **3.3. Estándares de servicio exigibles e indicadores de cumplimiento y gestión**

Con el fin de aumentar la eficiencia de los servicios penitenciarios a través de un solo operador, el contrato exigirá la prestación de servicios con un alto estándar.

En el caso de infraestructura y seguridad, los estándares exigidos son diseñar y construir en función a la operación, lo que se relaciona con la seguridad y a la reinserción social; asimismo, aumentar el empleo de tecnología en los sistemas de seguridad.

El concesionario debe cumplir con criterios mínimos de calidad en el diseño y la construcción de las obras civiles y las instalaciones: eléctricas, hidromecánicas, sanitarias, hidráulicas y electromecánicas, en cumplimiento del Reglamento Nacional de Edificaciones, las normas técnicas del INPE

para la construcción de establecimientos penitenciarios y para su equipamiento, el Código Nacional de Electricidad y Saneamiento, la Ley General de Residuos Sólidos y su reglamento y las normas técnicas dispuestas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

Para la fijación de indicadores de cumplimiento en la prestación de los servicios de la concesión es importante que estos permitan medir la eficacia (resultados) de la gestión del establecimiento penitenciario por parte del concesionario, en particular en relación con el cumplimiento de condiciones mínimas de vida y la resocialización de la conducta de los internos.

Conforme se desprende de la experiencia internacional (sobre todo en el caso chileno) es aproximadamente después de los 10 años de ejecución de la concesión que se ha podido identificar falencias en los parámetros de servicio y proponer algunos ajustes, los cuales serían mucho más difíciles de implementar con un contrato vigente, pues esto implicaría la renegociación del contrato.

Al respecto se debe destacar que el servicio objeto de la concesión no se puede medir por criterios de orden comercial (como lo sería, por ejemplo, la demanda en el uso de una carretera o un aeropuerto) sino que, ante una demanda dada (el alarmante hacinamiento y sus problemas conexos), los parámetros de servicio se rigen por criterios cualitativos, orientados a objetivos también cualitativos (resocialización, humanización, reinserción), respecto de los cuales a la fecha en el país no existe siquiera una medición.

Por ello, será en la experiencia práctica en la que se construirán estos parámetros para que luego se puedan proponer los ajustes pertinentes. Como sugerencia de los indicadores que podría utilizar el modelo propuesto se puede mencionar:

- Porcentaje de reclusos que trabajan voluntariamente en las factorías.
- Número de reclusos que culminan estudios primarios dentro del establecimiento.
- Disminución progresiva de atenciones médicas por trifulcas o eventuales reyertas.
- Disminución de enfermedades infecto-contagiosas.



- Índice de acceso a beneficios penitenciarios (incluyendo reducción de penas) por mejoras en la conducta.
- Disminución de reincidencia en reos externados del recinto penitenciario.
- Número de internos ubicados laboralmente al salir del establecimiento penitenciario.
- Índice de resocialización de los internos que alberga el establecimiento concesionado.

#### **4. Aspectos económicos**

Como se ha señalado, la concesión considera que el Estado debe aportar el terreno donde se construirá el establecimiento penitenciario concesionado mientras que el concesionario debe realizar las inversiones necesarias. El repago de estas provendrá de dos fuentes: el aporte del Estado y otros ingresos generados por el propio proyecto.

##### **4.1. Aporte del Estado**

Por el lado público, los recursos necesarios para el repago provendrán del Tesoro Público, los cuales deben estar definidos en el Presupuesto de la República, habilitándose anualmente una partida para este fin.

De acuerdo con los términos establecidos en el contrato de concesión, dicha partida deberá cubrir en favor del concesionario:

- El pago anual por obras (PAO), o la suma de dinero que anualmente el Estado asegura al concesionario con el objetivo de cubrir los costos de construcción o mejora (incluye el equipamiento).
- El pago anual por mantenimiento y operación (PAMO), o la suma de dinero que anualmente el Estado asegura al concesionario para cubrir los costos de operación y mantenimiento.

El cofinanciamiento a pagar por parte del Estado radica precisamente en el PAMO, el cual puede ser menor en la medida en que el concesionario obtenga ingresos adicionales.

## 4.2. Ingresos adicionales

En las experiencias internacionales analizadas se considera como fuente de ingresos por parte del concesionario la operación de una factoría en la que se preste el servicio de tercerización de mano de obra en la manufactura de productos, así como el cobro de derechos por otros conceptos.

### 4.2.1. Factoría

Los servicios de manufactura comprenderían básicamente el brindar la mano de obra de los reclusos (por ejemplo, en manufactura de productos textiles, o etiquetado y/o envasado, entre otros) a cambio de una retribución al cliente del concesionario, quien por su parte cedería en uso a la concesionaria los activos necesarios para el servicio (maquinarias, mobiliario y equipos) instalándolas en la factoría del recinto penitenciario.

El cliente también se haría cargo del mantenimiento de los equipos, y su reparación, en caso esta se origine en causas derivadas de su normal uso. Por su parte, el concesionario sería responsable de la reparación o el reemplazo siempre que este obedezca a causas que le sean atribuibles (empleo inadecuado, pérdida o destrucción por causas bajo el control del concesionario).

Las áreas de factoría pueden optimizarse instituyendo turnos de trabajo, de acuerdo con la demanda. De este modo, los costos del concesionario por el servicio de factoría estarán constituidos básicamente por los costos de mantenimiento del recinto factoría, los costos de energía y los costos de personal (remuneraciones), a los que se agrega el margen de mercado en este tipo de actividades, con el fin de que el precio por manufactura que cobre el concesionario sea competitivo en el mercado.

Como se detalla más adelante, en el modelo financiero del proyecto se prevé el pago de participación de las utilidades en el negocio de la factoría, puesto que es de esperarse que se cuente con más de 20 reclusos como trabajadores (el modelo prevé un escenario muy conservador en el que el 10% de los reclusos será empleado en la factoría). Por ello, se estima que en promedio el costo mensual por recluso, incluyendo la cuota de gratificaciones de ley y compensación por tiempo de servicios (CTS), será de aproximadamente S/. 1000.

Este esquema es compatible además con la utilización del trabajo como medio de resocialización de los internos, y como mecanismo de incentivo en la mejora de la conducta y la obtención de beneficios penitenciarios.

En efecto, dada la importancia de la resocialización en la prestación de los servicios penitenciarios, la existencia de una opción de trabajo remunerado para los reclusos con posibilidades de reinserción lleva a:

- Disminuir las horas de ocio que son un factor de riesgo en los establecimientos penitenciarios.
- Crear un incentivo económico (posibilidad de sueldo) que genere en el recluso el hábito de ser retribuido por una actividad lícita.
- Tener la posibilidad de capacitarse en el trabajo y contar con mayores probabilidades de reinserción en el mercado laboral una vez cumplida la condena, puesto que el recluso podrá acreditar, con el certificado de trabajo correspondiente, que ha acumulado experiencia laboral, y que su conducta en la prisión no ha estado asociada a la delincuencia.

Asimismo, la participación en el trabajo dentro de la factoría por parte de los reclusos podría constituir un elemento a considerarse como positivo en la progresión de la condición y la conducta del interno, que se evalúan semestralmente por el INPE para la concesión de beneficios penitenciarios como reducciones de pena, mayor número de horas de patio, etc.

#### **4.2.2. Ingresos complementarios**

Se pueden ofrecer diversas fuentes de obtención de ingresos a través de los usuarios (reclusos o internos), o de los visitantes. Entre las opciones que se pueden considerar están tiendas de abasto, restaurantes, farmacia, servicios de telefonía, cajeros automáticos y el alquiler de estacionamientos, entre otros servicios.

No obstante, no existe información que permita estimar los ingresos a obtener por tales rubros, por lo cual en el contrato de concesión puede establecerse que el monto de ingresos netos (descontando los costos) que se obtuvieran serán deducidos de los pagos a realizar por el Estado.

### 4.3. Bancabilidad del proyecto

Se entiende por «bancabilidad» al conjunto de condiciones legales, económicas y financieras, endógenas y exógenas, que permiten que más de un agente del mercado bancario o del mercado de capitales, o ambos a la vez, estén dispuestos a otorgar, a un costo y garantías razonables dadas las condiciones de mercado, los recursos necesarios para el financiamiento de un proyecto (Hinojosa, 2010).

Al tratarse de una APP cofinanciada, por su propia naturaleza, en la que el Estado se compromete a retribuir la inversión, así como a pagar la operación y el mantenimiento, el proyecto se muestra para efectos de su bancabilidad menos riesgoso.

No obstante, con el fin de disminuir más el riesgo, se propone que la concesión penitenciaria incluya el mecanismo de «certificados de reconocimiento de derechos» (CRPAO) que brinda al concesionario un instrumento de financiamiento en la etapa de construcción, en la cual la inversión es más significativa. Estos certificados otorgan mayor seguridad a la entidad financiera de que el repago de la deuda está garantizado, ya que implican el reconocimiento de obligaciones directamente asumidas por el Estado.

También se propone que se establezca la constitución de un fideicomiso de administración y pago respecto de los flujos del proyecto, de modo que se genere seguridad del destino de tales flujos (repago de la deuda y prestación de servicios objeto del contrato), con el propósito de que la entidad bancaria perciba menos riesgo en el financiamiento del proyecto. Los flujos del fideicomiso se incluyen también en el modelo económico.

Todas estas medidas orientadas a que el proyecto resulte «bancable», es decir, que las entidades financieras estén dispuestas a otorgar el financiamiento correspondiente, coadyuvan también a que, percibido como menos riesgoso, la tasa de interés por el endeudamiento pueda ser menor.

EN RESUMEN, EL MODELO se justifica, tiene características que aprovechan las experiencias internacionales y de lo actuado en el Perú, formula una adecuada distribución de responsabilidades entre el Estado y el concesionario y contiene elementos que apoyan su financiamiento.

# 5

---

## **Evaluación económico-financiera del modelo de concesión penitenciaria**

Este capítulo presenta la evaluación económico-financiero del modelo de concesión, explicita los supuestos generales en los que se basa, proyecta los resultados esperados y estima los índices de rentabilidad con el fin de establecer la conveniencia de su ejecución.

### **1. Supuestos generales**

La elaboración del modelo económico-financiero de concesión se ha realizado sobre supuestos acerca de la inversión, las tasas y las características del establecimiento que se desarrollan a continuación.

#### **1.1. Inversión**

La inversión total del proyecto asciende a S/. 102'163,564, lo que incluye expediente técnico de obra, infraestructura (obras civiles), supervisión de obra, equipamiento y gastos preoperativos en capacitación y gestión iniciales. También el desarrollo legal y económico de la iniciativa privada (por ley no puede ser mayor al 1% de la inversión total) y la contratación de seguros, a lo que se le suma un 3% para imprevistos.

Si bien el proyecto es cofinanciado por el Estado, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de acuerdo con el modelo, no habrá aporte

económico público en el momento cero del proyecto, sino que este se dará a partir del inicio de operaciones, ya que se tendrá que repagar en varios periodos la inversión efectuada íntegramente por el inversionista privado.

El Estado repagará la inversión efectuada por el sector privado a través del PAO y el PAMO. Asimismo, se hará uso de mecanismos eficientes de gestión del financiamiento, como la emisión de documentos administrativos denominados «certificados de avance de obra» (CAO), los cuales, luego de la culminación de la fase de construcción, se convierten en los instrumentos financieros CRPAO. Estos instrumentos son lo mismo, pero en el primer caso aluden a proyectos autosostenibles y en el segundo, a proyectos cofinanciados. Se trata de una distinción conceptual.

El año base para el desarrollo del proyecto sería el 2015. La vida útil, la depreciación, la amortización y el plazo de repago son de 10 años. Se reconoce a los trabajadores una participación del 5% de las utilidades. El plazo propuesto para el derecho de concesión es de 12 años prorrogables. Al finalizar el plazo contractual el Estado puede optar por no renovar el plazo de la concesión. Si, por el contrario, el desempeño del concesionario lograse los resultados esperados es posible renovar la concesión por igual plazo.

## **1.2. Tasas y pagos**

Se ha establecido que al final del plazo del contrato el inversionista privado transferirá el centro penitenciario, sin ninguna retribución adicional (valor de liquidación o residual), al Estado; por lo tanto, este dato es igual a cero. El 70% de la inversión será financiada por deuda, a una tasa efectiva anual del 8.5%, a repagarse en 10 años.

Se ha previsto que dentro de los pagos comprometidos no se realizará ninguno al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En caso que el INPE optase por encomendar a un tercero la supervisión del contrato, debería pagar como costo máximo un estimado del 0.5 % del PAMO. La tasa aplicable por impuesto a la renta, de acuerdo con las normas tributarias vigentes, sería el 30% de la renta neta. El costo del fideicomiso se ha previsto en el 0.2% de los ingresos del concesionario. Es importante señalar que para otorgar

seguridad a los financistas del proyecto se debe constituir un fideicomiso de administración y pagos a cargo de un banco o una empresa fiduciaria autorizada y regulada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), para que gestione las retribuciones que efectuará el Estado al privado, en mérito al cofinanciamiento al que se ha obligado. Se ha establecido que cada año se incrementarán, a razón del 3% anual, los costos de operación y mantenimiento.

### **1.3. Ingresos adicionales**

El proyecto ha sido elaborado para un centro penitenciario que albergará a 1536 internos primarios. De ese total, se considera que, como mínimo, el 10% trabajará en la factoría que funcionará dentro del centro penitenciario. El sueldo que se asignará a cada recluso será de alrededor de S/. 1000 mensuales. Como se ha indicado, se estima que la retribución promedio incluye la RMV, más gratificaciones y CTS. Se estima que la productividad por recluso sea del doble del pago asignado, por lo cual se generará un ingreso mínimo de S/. 1'843,200 anuales. Los supuestos utilizados se resumen en el cuadro 5.1.

## **2. Cálculo de los pagos del modelo**

Los pagos considerados en el modelo son los correspondientes a lo que generalmente se denomina retribución por inversiones (RPI), tanto de infraestructura (RPI-I) como de equipamiento (RPI-E), y retribución por mantenimiento y operación (RPMO), los que se realizan con el PAO y con el PAMO.

### **2.1. Pago anual de obras de infraestructura y equipamiento**

Como se ha señalado, el PAO cubre la RPI tanto de la obra civil (infraestructura) como del equipamiento y los gastos preoperativos.

El PAO del componente infraestructura se ha calculado con base en el presupuesto de inversión inicial de este componente (cuadro 5.2).

Cuadro 5.1. *Modelo de concesión: supuestos económicos*

<b>Rubros de inversión</b>	
Expediente técnico (S/.)	1'692,895
Obras civiles (S/.)	80'996,414
Supervisión de obra (S/.)	3'385,790
Equipamiento y preoperación (S/.)	9'996,708
Desarrollo de iniciativa privada (S/.)	1'000,000
Seguros (S/.)	2'116,119
Subtotal (S/.)	99'187,926
Imprevistos (3% del subtotal) (S/.)	2'975,638
<b>Total (S/.)</b>	<b>102'163,564</b>
<b>Parámetros de inversión</b>	
Inversión privada (%)	100
Vida útil (años)	10
Tasa de amortización anual (%)	10
Vida útil de la actividad privada (años)	10
Tasa de depreciación anual (%)	10
Participación anual de los trabajadores en las utilidades (%)	5
Plazo de la concesión (años)	12
Plazo de repago (años)	10
<b>Tasas</b>	
Valor de liquidación (%)	0
Deuda (%)	70
Tasa efectiva anual (k)	8.5
<b>Pagos anuales de operación</b>	
Concedente (%)	0
Regulador / supervisor (% del PAMO)	3
Impuesto a la renta (%)	30
Costo de fideicomiso (% de los ingresos)	0.2
Incremento anual de costos de operación y mantenimiento (%)	3
<b>Datos del establecimiento</b>	
Internos (número)	1,536
Costo de terreno (S/.)	0
<b>Ingresos adicionales</b>	
Internos que trabajarán (%)	10
Trabajadores en factoría (número)	154
Sueldo promedio por trabajador (S/.)	1,000
Generación mínima de recursos (S/.)	153,600
Productividad por trabajador (S/.)	2,000
Ingresos de factoría (S/.)	1'843,200
Incremento anual de otros ingresos (%)	3

Elaboración propia.



Cuadro 5.2. *Modelo de concesión penitenciaria: presupuesto de inversión inicial en infraestructura*

<b>Infraestructura</b>	<b>Porcentaje (%)</b>	<b>Monto (S/.)</b>
Obras civiles		80'996,414
Expediente técnico		1'692,895
Supervisión de obra	70.0	2'370,053
Imprevistos	70.0	2'082,946
Seguros	70.0	1'481,283
Desarrollo de la iniciativa privada	70.0	700,000
Utilidad	10.0	8'932,359
<b>Total</b>		<b>98'255,951</b>

Elaboración propia.

El costo financiero anual es de 8.5% (0.68% mensual) a favor del financista y será repagado en 10 años.

Tal como se adelantó, el modelo considera el uso de los CAO, bajo la siguiente forma:

- Se ha previsto construir el centro penitenciario en un plazo de 18 meses, con un hito de construcción alcanzado cada 3 meses.
- En el primer hito se avanzará el 20%, y así hasta el cuarto hito (representado por el mes 12). Finalmente, en el mes 15 y en el mes 18 se avanzará un 10% de la obra en cada uno de ellos.
- Cada CAO entregado al concesionario se actualizará al culminar la fase de construcción, a una tasa de 8.5%.
- Luego de sumar todos los CAO actualizados se procede a calcular el respectivo PAO infraestructura.

Con este procedimiento el PAO infraestructura suma S/. 16'424,330.

En cuanto al PAO equipamiento, el presupuesto de este componente es de S/. 13'839,642. Se aprecia que en algunas partidas se asume el 30% de la inversión debido a que la diferencia ha sido asignada al componente infraestructura. El costo del financiamiento es igual al de la infraestructura, con una tasa efectiva anual del 8.5%. La deuda se repagará en 5 años.

Para este componente se usa los CAO de forma similar al de infraestructura:

- Se ha previsto equipar el centro penitenciario en un plazo de 24 meses.
- A partir del mes 12 y hasta el 18 se ha previsto tres hitos de equipamiento, los que sumados dan el 100% de avance de estos elementos.
- Los tres certificados actualizados alcanzan la cantidad de S/. 14'684,996.

Luego, como en el caso de infraestructura, se procede a calcular el PAO equipamiento, lo que da un resultado que asciende a S/. 3'726,549 (cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. *Modelo de concesión penitenciaria: PAO equipamiento*

Mes de emisión CAO (repago en 5 años)	3	6	9	12	15	18	24
Plan de Inversiones (%)	—	—	—	30.0	30.0	40.0	100.0
CAO referencial (S/.)	—	—	—	4'151,893	4'151,893	5'535,857	13'839,643
CAO actualizado (S/.)	—	—	—	4'504,804	4'413,859	5'766,333	14'684,996
PAO equipamiento (S/.)							3'726,549

Elaboración propia.

## 2.2. Pago anual de mantenimiento y operación

El PAMO del establecimiento penitenciario se estima estableciendo los costos de operación y mantenimiento en los que se incurrirá y sumando el margen de ganancia esperado por el concesionario que es del 10% al año (0.8% mensual) más los costos de supervisión y de fideicomiso (cuadro 5.4).

Obtenido bajo este procedimiento, el PAMO base en el año 2015 asciende a S/. 38'777,713. En los siguientes años varía, debido a la cláusula de ajuste de los costos del modelo, que le asignan un 3% fijo de incremento anual.

Cuadro 5.4. Modelo de concesión penitenciaria: cálculo del PAMO

<b>Rubro</b>	<b>Periodo</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
Operación		34'025,554	35'046,321	36'097,710	37'180,642	38'296,061	39'444,943	40'628,291	41'847,140	43'102,554	44'395,630
Mantenimiento		848,876	874,342	900,573	927,590	955,417	984,080	1'013,602	1'044,010	1'075,331	1'107,591
<b>Total</b>		<b>34'874,430</b>	<b>35'920,663</b>	<b>36'998,283</b>	<b>38'108,231</b>	<b>39'251,478</b>	<b>40'429,023</b>	<b>41'641,893</b>	<b>42'891,150</b>	<b>44'177,885</b>	<b>45'503,221</b>
Margen del concesionario		3'487,443	3'592,066	3'699,828	3'810,823	3'925,148	4'042,902	4'164,189	4'289,115	4'417,788	4'550,322
Costo de supervisión y de fideicomiso		412,500	420,614	428,970	437,578	446,444	429,304	438,710	448,398	458,376	468,654
<b>RPMO variable</b>		<b>38'777,713</b>	<b>39'936,777</b>	<b>41'130,613</b>	<b>42'360,265</b>	<b>43'626,806</b>	<b>44'904,854</b>	<b>46'248,527</b>	<b>47'632,512</b>	<b>49'058,016</b>	<b>50'526,285</b>

Elaboración propia.

### **2.3. Calendario de pagos**

Las retribuciones totales del modelo, considerando que el PAO infraestructura se repaga en 10 años, el PAO equipamiento en 5 años y el PAMO del establecimiento penitenciario durante todo el plazo del contrato, se distribuyen en un calendario de 10 años con montos anuales variables (cuadro 5.5).

## **3. Proyección de resultados**

Los ingresos totales del proyecto están dados por las retribuciones por inversiones y operación y mantenimiento que el Estado haya asumido, a los que deben añadirse los ingresos adicionales, el más importante de los cuales lo genera la factoría del establecimiento penitenciario.

### **3.1. Estado de resultados**

Considerando los datos de ingresos contractuales, ingresos adicionales, costos de operación y mantenimiento, amortización, costos del supervisor del contrato, fideicomiso, participación de trabajadores y otros, se obtiene el estado de resultados económicos (sin deuda), el cual en todos los años tiene una utilidad neta que supera los S/. 8 millones (cuadro 5.6).

Considerando la deuda, el modelo está sometido a un flujo de pagos que, debido al impacto del escudo fiscal de los intereses, hará que el costo del financiamiento se reduzca del 8.5% al 6%. En todos los años de repago del financiamiento este se cubre holgadamente con los ingresos del proyecto (cuadro 5.7).

### **3.2. Flujo económico y financiero**

El flujo de caja operativo, obtenido como resultado de la utilidad neta menos la amortización más el flujo de inversiones, da como resultado el flujo económico. Si se le descuenta el flujo de la deuda se obtiene el flujo financiero (cuadro 5.8). Ambos flujos son la base para el cálculo de los indicadores económicos de rentabilidad.

Cuadro 5.5. Modelo de concesión penitenciaria: calendario de pagos

Concepto	Nombre	Monto (S/.)	Periodo (años)	Notas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Infraestructura	RPI-I	16'424,330	10	—										
Equipamiento	RPI-E	3'726,549	5	—										
Operación y mantenimiento	RPMO	38'777,713	10	Es el RPMO base que va al expediente (los demás se reajustan con relación al comportamiento incremental de costos)										
<b>Rubro</b>	<b>Periodo</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>			
Infraestructura		16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330	16'424,330
Equipamiento		3'726,549	3'726,549	3'726,549	3'726,549	3'726,549	—	—	—	—	—	—	—	—
Operación y mantenimiento		38'777,713	39'936,777	41'130,613	42'360,265	43'626,806	44'904,854	46'248,527	47'632,512	49'058,016	50'526,285			
<b>Retribución total</b>		<b>58'928,591</b>	<b>60'087,656</b>	<b>61'281,492</b>	<b>62'511,144</b>	<b>63'777,685</b>	<b>61'329,183</b>	<b>62'672,857</b>	<b>64'056,841</b>	<b>65'482,345</b>	<b>66'950,614</b>			

Elaboración propia.

Cuadro 5.6. Modelo de concesión penitenciaria: estado de resultados (sin deuda)

Rubro	Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos contractuales		58'928,591	60'087,656	61'281,492	62'511,144	63'777,685	61'329,183	62'672,857	64'056,841	65'482,345	66'950,614
Ingresos adicionales		1'843,200	1'898,496	1'955,451	2'014,114	2'074,538	2'136,774	2'200,877	2'266,904	2'334,911	2'404,958
OPEX		-34'874,430	-35'920,663	-36'998,283	-38'108,231	-39'251,478	-40'429,023	-41'641,893	-42'891,150	-44'177,885	-45'503,221
Retención concedente		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Supervisión y fideicomiso		-412,500	-420,614	-428,970	-437,578	-446,444	-429,304	-438,710	-448,398	-458,376	-468,654
Mantenimiento		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Depreciación / amortización		-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356	-10'216,356
Utilidad operativa		15'268,505	15'428,519	15'593,333	15'763,092	15'937,944	12'391,274	12'576,775	12'767,841	12'964,639	13'167,341
Venta de A/F		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valor en libros		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Participación de trabajadores		-763,425	-771,426	-779,667	-788,155	-796,897	-619,564	-628,839	-638,392	-648,232	-658,367
Utilidad antes de impuestos e intereses		14'505,080	14'657,093	14'813,667	14'974,938	15'141,047	11'771,710	11'947,936	12'129,449	12'316,407	12'508,974
Impuestos		-4'351,524	-4'397,128	-4'444,100	-4'492,481	-4'542,314	-3'531,513	-3'584,381	-3'638,835	-3'694,922	-3'752,692
<b>Utilidad neta</b>		<b>10'153,556</b>	<b>10'259,965</b>	<b>10'369,567</b>	<b>10'482,456</b>	<b>10'598,733</b>	<b>8'240,197</b>	<b>8'363,555</b>	<b>8'490,614</b>	<b>8'621,485</b>	<b>8'756,282</b>

Elaboración propia.

Cuadro 5.7. Modelo de concesión penitenciaria: flujo de deuda

Periodo	Desembolso	Amortización	Intereses	Servicio de la deuda	Saldo deudor	Escudo fiscal	Flujo de la deuda neta	Deuda neta*
0	71'514,495				71'514,495		71'514,495	71'514,495
1	-4'820,628	-4'820,628	-6'078,732	-10'899,360	66'693,867	1'823,620	-10'899,360	-9'075,740
2	-5'230,381	-5'230,381	-5'668,979	-10'899,360	61'463,485	1'700,694	-10'899,360	-9'198,666
3	-5'674,964	-5'674,964	-5'224,396	-10'899,360	55'788,522	1'567,319	-10'899,360	-9'332,041
4	-6'157,336	-6'157,336	-4'742,024	-10'899,360	49'631,186	1'422,607	-10'899,360	-9'476,753
5	-6'680,709	-6'680,709	-4'218,651	-10'899,360	42'950,477	1'265,595	-10'899,360	-9'633,765
6	-7'248,569	-7'248,569	-3'650,791	-10'899,360	35'701,907	1'095,237	-10'899,360	-9'804,123
7	-7'864,698	-7'864,698	-3'034,662	-10'899,360	27'837,209	910,399	-10'899,360	-9'988,961
8	-8'533,197	-8'533,197	-2'366,163	-10'899,360	19'304,012	709,849	-10'899,360	-10'189,511
9	-9'258,519	-9'258,519	-1'640,841	-10'899,360	10'045,493	492,252	-10'899,360	-10'407,108
10	-10'045,493	-10'045,493	-853,867	-10'899,360	—	256,160	-10'899,360	-10'643,200

\* Con impacto del escudo fiscal de los intereses.  
Elaboración propia.

Cuadro 5.8. Modelo de concesión penitenciaria: flujo de caja económico y financiero

<b>Periodo</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>Rubro</b>											
Flujo de caja operativo	—	20'369,912	20'476,321	20'585,923	20'698,813	20'815,089	18'456,554	18'579,912	18'706,970	18'837,841	18'972,638
Flujo de inversiones	-102'163,564	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Flujo de caja económico</b>	<b>-102'163,564</b>	<b>20'369,912</b>	<b>20'476,321</b>	<b>20'585,923</b>	<b>20'698,813</b>	<b>20'815,089</b>	<b>18'456,554</b>	<b>18'579,912</b>	<b>18'706,970</b>	<b>18'837,841</b>	<b>18'972,638</b>
Flujo de deuda neto	71'514,495	-9'075,740	-9'198,666	-9'332,041	-9'476,753	-9'633,765	-9'804,123	-9'988,961	-10'189,511	-10'407,108	-10'643,200
<b>Flujo de caja financiero</b>	<b>-30'649,069</b>	<b>11'294,172</b>	<b>11'277,655</b>	<b>11'253,882</b>	<b>11'222,060</b>	<b>11'181,325</b>	<b>8'652,431</b>	<b>8'590,950</b>	<b>8'517,459</b>	<b>8'430,733</b>	<b>8'329,438</b>

Elaboración propia.



### 3.3. Indicadores de rentabilidad

Finalmente, es preciso señalar cuáles han sido los indicadores de rentabilidad del proyecto. El valor actual neto (VAN) económico y la tasa interna de retorno (TIR), basados en el flujo económico del proyecto, dan como resultado S/. 20'046,012 y un 14.44%, respectivamente. Se debe recordar que el flujo ha sido descontado a un costo de oportunidad de capital no apalancado (KOA) del 9.95%, resultante de incorporar el beta, el riesgo de mercado y la tasa libre de riesgo.

El VAN financiero calculado mediante el método del KE arroja un monto de S/. 19'455,138 y una TIR financiera, calculada con base en el flujo financiero, del 33.01%.

El VAN financiero calculado mediante el método del costo promedio ponderado de capital (CPPC) da un monto de S/. 19'586,338.

Cuadro 5.9. *Modelo de concesión: indicadores de rentabilidad*

<b>Indicadores de rentabilidad</b>	
VAN económico (S/.)	1'723,839
VAN financiero (KE) (S/.)	7'559,143
VAN financiero (CPPC) (S/.)	4'056,415
TIR económica (%)	14.44
TIR financiera (%)	33.01
<b>Coefficientes</b>	
Boa (%)	0.85
Rf (%)	4
Rm (%)	15.8
Koa (%)	14

LOS RESULTADOS ECONÓMICOS y financieros proyectados justifican ampliamente la ejecución del modelo.

# Conclusiones y recomendaciones

---

Finalmente, estas son las conclusiones y las recomendaciones que se desprenden de la investigación.

## 1. Conclusiones

En la actualidad el sistema penitenciario en el Perú se encuentra atravesando una etapa de seria crisis por la carencia de infraestructura adecuada y suficiente, lo cual genera altísimos índices de hacinamiento que a su vez son escenario propicio para problemas de corrupción, violencia, transmisión de enfermedades, y otros aspectos del mismo orden que resultan contraproducentes y opuestos a la finalidad de reinserción y resocialización que la Constitución señala como propósito de la reclusión penitenciaria.

El que en la práctica el fin resocializador no se cumpla significa un alto costo (que el Estado no ha cuantificado y que arrastra costos ocultos) en términos de deterioro de la seguridad, incremento de la criminalidad inclusive desde los establecimientos penitenciarios, y el efecto pernicioso de un interno no readaptado quien al cumplir su condena y egresar del establecimiento afecta a su entorno familiar inmediato y a la sociedad en su conjunto. En este contexto, resulta necesario otorgar a los internos que tienen posibilidad de readaptación condiciones mínimas de vida y salud, al igual que la posibilidad de desarrollar un trabajo que les permita generar

ingresos y acceder a incentivos asociados a la mejora de su conducta, como parte de la política de seguridad y lucha contra el crimen que el Estado debe realizar.

En tal escenario, y a la luz de la experiencia internacional, la intervención del sector privado a través de un modelo de APP para la financiación, la construcción, la operación y el mantenimiento de un establecimiento penitenciario surge como una alternativa técnica, legal y financieramente viable para disminuir los problemas de hacinamiento penitenciario y sus consecuencias conexas, y propender a una efectiva resocialización de los internos.

El modelo propone la entrega en concesión plena (lo que incluye, además de la operación de servicios, el tratamiento y la seguridad penitenciaria) para financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario con una capacidad de albergue de 1536 internos primarios de baja peligrosidad, por un plazo de 10 años prorrogables por igual periodo, previa evaluación por el concedente, luego de los cuales la infraestructura y el equipamiento, así como la operación del recinto, revertirían al Estado.

Si bien este modelo ofrece numerosos beneficios, también presenta riesgos y desventajas los que, sin embargo, pueden ser paliados a través de mecanismos de mitigación y una adecuada asignación de riesgos entre el Estado y el concesionario.

Para este efecto, resulta de suma importancia poner atención en los ocho FCE identificados, que provienen tanto de la experiencia internacional como de la propia experiencia del Estado en la gestión penitenciaria. El más importante de los cuales es asignar al INPE un papel central como ente supervisor del modelo, con el fin de garantizar tanto las características del servicio comprometidas como los objetivos de readaptación.

Bajo estas condiciones, la concesión plena de un centro penitenciario se convierte en una alternativa no solo viable sino favorable al Estado y a la sociedad e, igualmente, para el sector privado.

Para el Estado, usar esta herramienta permite realizar inversiones y obras sin contar con todos los recursos necesarios para iniciar los proyectos

pues es el sector privado el que asume la obligación de obtener el financiamiento. Aun cuando la APP sea cofinanciada, constituye un esquema que proporciona la posibilidad de una correcta y adecuada asignación de riesgos a quien se encuentre en mejor posición de mitigarlos.

Este tipo de proyectos cofinanciados también es beneficioso para el sector privado, ya que el Estado garantiza, mediante pagos presupuestados cada año, el repago de las inversiones en infraestructura, equipamiento, operación y mantenimiento, y un margen de rentabilidad de acuerdo con los riesgos que el Estado transfiere al sector privado.

## **2. Recomendaciones**

En este contexto, resulta recomendable que el Estado promueva y ejecute la entrega en concesión al sector privado, sea mediante iniciativa privada o estatal, de la infraestructura y la operación de servicios bajo la modalidad de APP plena en el sector penitenciario para delincuentes primarios de baja peligrosidad, con obligaciones de resocialización y capacitación para el operador privado.

Igualmente es prioritario que el Estado perfeccione de modo integral su política criminalística mediante la adopción de medidas complementarias para atender la compleja y difícil situación penitenciaria del país.

Por último, es importante y necesario que el Estado u operadores privados efectúen un estudio que cuantifique el costo social que implica el bajo porcentaje de rehabilitación (y la eventual disminución de la posibilidad de resocializar a reos primarios, lo que incrementa su peligrosidad) que se deriva de la actual crisis penitenciaria en el país.

## Bibliografía

---

- Abruña Puyol, A. & Baca Oneto, V. (2008). *Notas al curso de Derecho Administrativo*. Piura: Universidad de Piura (ms.).
- Alonso Ferreras, V. H. (2010). Factores críticos de éxito y evaluación de la competitividad de destinos turísticos. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 19(2): 201-220.
- Altegrity Security Consulting (ASC). (2011). *Sistema penitenciario chileno. El momento del cambio es ahora. Informe final*. Santiago de Chile: ASC.
- Ariño Ortiz, G., López de Castro García-Morato, L. & De la Cuétara Martínez, J. M. (2004). *Principios de derecho público económico (modelo de Estado, gestión pública, regulación económica)* (3.ª ed.). Granada: Comares.
- Arriagada Gajewski, I. (2012). De cárceles y concesiones: privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de Derecho*, XXV(2): 9-31.
- Arriagada Gajewski, I. (2013). Cárceles privadas: la superación del debate costo-beneficio. *Política Criminal*, 8(15): 210-248.
- Black, F. & Cox, J. (1976). Valuing Corporate Securities: Some effects of Bond Indenture Provisions. *The Journal of Finance*, 31(2): 351-367.
- Cabral, S. & Saussier, S. (2012). *Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: A Cross Country Investigation*. Rio de Janeiro: Anpad (Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração) / BAR (Brazilian Administration Review).

- Cáceres Freyre, F. (2001). La descentralización de la función administrativa hacia esferas privadas: el caso del COES en el sector electricidad ¿Pueden resolverse sus conflictos mediante arbitraje? *Themis*, 42: 351-370.
- Cámara de Diputados, República de Chile. (2008). *Informe de la Comisión Especial Investigadora del proceso de concesiones carcelarias*. Recuperado de <<http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=1732&prmtipo=SOBRETABLA>>.
- Cárcamo Cárcamo, J. E. (2011). ¿Project finance? *Conexión ESAN*. Recuperado de <<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2011/04/05/project-finance/>>.
- Cárcamo Cárcamo, J. E. (2012). Errores típicos al diseñar contratos-APPS y Project Finance. *Conexión ESAN*. Recuperado de <<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2012/12/03/errores-tipicos-contratos-apps-project-finance/>>.
- Cárcamo Cárcamo, J. E. (2013). Errores típicos al diseñar contratos, APPS y Project Finance – Parte II. *Conexión ESAN*. Recuperado de <<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2013/01/25/errores-tipicos-contratos-apps-project-finance-ii/>>.
- Cárcamo, E., Ascue, P., Mayta, A., Miranda, L. & Murillo, K. (2013). *Viabilidad de un instituto tecnológico minero en Espinar: cómo resolver un problema social mediante project finance*. Serie Gerencia para el Desarrollo 30. Lima: Universidad ESAN.
- Carson, E. A. & Sabol, W. J. (2012). Prisoners in 2011. *Bulletin BJS*. Washington, D. C.: Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice.
- Carter Goble Associates. (2002). *Estudio de diagnóstico del sistema penitenciario nacional y asesoría para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios*. Lima: Carter Goble Associates (ms.).
- Chadwick, H. (2009, 15 de junio). Cárceles concesionadas: un deber de Estado. *El Mercurio*. Santiago de Chile.
- Círculo de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú. (2013). Asociaciones público-privadas. *Revista de Derecho Administrativo*, 13.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe final* (Ítem N.º 2.22 Cárceles, t. V, cap. II: 697-706). Lima: CVR.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2008). *Comunicado de Prensa N.º 39/08. Relatoría de las Personas Privadas de Libertad concluye su visita a Chile*. Recuperado de <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2008/39.08sp.htm>>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2013). *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Guía Complementaria*. Ginebra: CICR.
- Contraloría General de la República del Perú (2008). *Control de concesiones en el Perú, Gobierno nacional, regional y local (1993-2006)*. Lima: Contraloría General de la República (ms.). Recuperado de <<https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/infocontrol/10-Concesiones.pdf>>.
- Cori Calixto, J. Y. (2011). *El proceso de «agendación» de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008)*. Tesis para obtener el grado de Magíster. Lima: Escuela de Graduados, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dammert, L. & Díaz, J. (2005). *Cárceles privadas, ¿modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria? Programa de Seguridad y Ciudadanía Observatorio N.º 5*. Santiago de Chile: Flacso-Chile.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe Defensorial N.º 154-2011/DP. El sistema penitenciario: componente clave de la seguridad y la política criminal. Problemas, retos y perspectivas*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Decimosexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Del Rosal, B. (1990). *Las prisiones privadas: un nuevo modelo en una nueva concepción sobre la ejecución penal*. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 43(2): 557-580.
- Díaz Villavicencio, G. (2010). *Comparación penitenciaria entre Chile y España: un enfoque económico*. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (digital)*, 16: 71-95.
- Dilulio Jr., J. J. (1988). *What's wrong with private prisons*. *The Public Interest*, 92(Summer): 66-83.
- Dromi, R. (1996). *Derecho administrativo* (5.ª ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- El Comercio. (2013, 10 de septiembre). *No importa el color del gato*. Editorial. Lima: A30.

- Estudio Jurídico Ling Santos. (2011). *Sobrepoblación carcelaria en el Perú*. Recuperado de <<http://www.estudiojuridicolingsantos.com/2011/11/sobrepoblacion-carcelaria-peru.html>>.
- Fundación Paz Ciudadana & Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional*. Nota Técnica IDB 558. Washington, D. C.: BID.
- García Beltrán, S. (2011, 1 de mayo). La concesión de las cárceles en el Perú. ¿Un enfoque correcto? Una propuesta que cuestiona el sistema penitenciario en el país (segunda parte). *Gestión Pública y Desarrollo* (revista electrónica): A16-A24.
- García Beltrán, S. & Galindo La Torre, L. (2010). *La concesión de las cárceles en el Perú. ¿Un enfoque correcto? Una propuesta que cuestiona el sistema penitenciario en el país*. Tesis para optar el grado de Magíster en Gestión Pública. Lima: Escuela de Postgrado, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- García Calderón, P. D., Rebaza Romero, A. G. & Toledano Herrera, M. A. (2013). *Factores críticos de éxito en las concesiones de cárceles en el Perú*. Tesis para optar el Grado de Magíster en Finanzas. Lima: Universidad ESAN.
- García de Enterría Martínez-Carande, E., (1997). Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 95: 407-416.
- Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A. & Losada González, H. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos (2 vols.).
- Gavironda, M. J. (2011). *Diagnóstico de los centros penitenciarios de Venezuela y lineamientos generales para su administración por concesión*. Tesis para optar el Grado de Magíster en Scientiarum en Gerencia Empresarial. Barquisimeto: Universidad Centroccidental Lizandro Alvarado.
- Hinojosa, S. A. (2010). *Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de Asociaciones Público-Privadas en infraestructura y servicios*. Santiago de Chile: Ikons ATN.
- Home Office (1988). *Private Sector Involvement in the Remand System*. Londres: HMSO.
- Hurst, J. (1983, 29 de diciembre). Operating prisons for profit goal of entrepreneur building hire. *Los Angeles Times-Washington Post News Service*. Washington, D. C.



- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2012). *10 medidas de reforma del sistema penitenciario*. Lima: INPE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2013). *Informe estadístico. Diciembre de 2013*. Lima: INPE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Instituto Vasco de Criminología. (1998). IV Coloquio Internacional «Interrogantes penitenciarios en el quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos». *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, Cuaderno Extraordinario N.º 12.
- Lanza-Kaduce, L., Parker K. F. & Thomas. C. W. (1999). A comparative recidivism analysis of releases from private and public prisons. *Crime & Delinquency*, 45(1): 28-47.
- Libertad y Desarrollo. (2012). Cárceles concesionadas: revitalizando el modelo. *Temas Públicos*, 1076: 9-16.
- Loera, M. E. (2013). Debe ser privatizada la administración de las cárceles. *La gaceta de la Universidad de Guadalajara*, 317: 8.
- López Pellicer, J. & Sánchez Díaz, J. L. (1976). *La concesión administrativa en la esfera local*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Marienhoff, M. S. (1970-1974). *Tratado de derecho administrativo* (4 tomos). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Mayta Zamora, J. D. (2012, 3 de diciembre). Perspectivas de la privatización de los establecimientos penitenciarios en América Latina-Perú. *Revista Jurídica de Panamá, España e Iberoamérica* (digital). Recuperado de <<http://www.grupoevos.com/revistajuridica/articulos/201203/privatizacion-penitenciaria.pdf>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2009). Marco legal. *Asociaciones Público Privadas*. Recuperado de <[https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=337&Itemid=101932&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=337&Itemid=101932&lang=es)>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014). ¿Qué es una APP? *Inversión privada*. Recuperado de <[http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=336&Itemid=100904](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=336&Itemid=100904)>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008). *Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. París: OECD.

- ProInversión. (2009). *Plan de Promoción de la Inversión Privada: Establecimientos Penitenciarios*. Lima: ProInversión.
- ProInversión. (2010a). *Componentes del proyecto de construcción, operación y mantenimiento del Establecimiento Penitenciario Huaral II. SNIP 49857*. Lima: ProInversión.
- ProInversión. (2010b). *Bases del Concurso de Proyectos Integrales para la entrega en concesión del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario en la Región Lima*. Lima: ProInversión.
- ProInversión. (2011). *Versión final del contrato Concurso de Proyectos Integrales para la entrega en concesión del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario en la Región Lima*. Lima: ProInversión.
- Rey Barbosa, J. F. (2004). *Privatización de centros de reclusión en Colombia. Identificación de los imperativos institucionales para adelantar un proceso de privatización de los servicios penitenciarios y carcelarios en Colombia*. Archivos de Economía, Documento 258. Bogotá, D. C.: Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.
- Rodríguez Rodríguez, L. (1981). *Derecho administrativo: general y colombiano*. Bogotá, D. C.: Temis.
- Rozas Balbotín, P., Bonifaz, J. L. & Guerra-García, G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura. Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. Santiago de Chile: Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Ruiz-Jarabo y Colomer, D. (1989). Prisiones privadas. *Jueces para la Democracia*, 8: 40-46.
- Sánchez Morón, M. (2008). *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004). *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel.
- Sarmiento García, J. (1996). *Concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Small Arana, G. (s. f.). *Descripción del problema penitenciario peruano*. Lima (ms.). Recuperado de <<http://www.geocities.ws/cindeunsch/doc/public/Smal01.pdf>>.

- Smink, V. (2014). Brasil tendrá las primeras cárceles privadas de América Latina. *BBC Mundo*. Recuperado de <[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/06/110616\\_brasil\\_carcel\\_privada\\_vs.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/06/110616_brasil_carcel_privada_vs.shtml)>.
- Tauzin-Castellanos, I. (2008). Las cárceles peruanas y su ficcionalización. Una imagen del Perú contemporáneo. En I. Tauzin-Castellanos (ed.), *Prisons d'Amérique latine: du réel à la métaphore de l'enfermement* (pp. 135-170). Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.
- Toro Cepeda, J. (2013). Experiencia chilena en concesiones y asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura y de servicios públicos (PPT). *Programa de Desarrollo de Capacidades en Asociaciones Público-Privadas en Saneamiento, Salud, Educación y Justicia*. Lima: ProInversión / Banco Mundial.
- Torres Bardales, C. (2002). *Orientaciones básicas de metodología de la investigación científica* (8.ª ed.). Lima: Libros y Publicaciones.

*Post scriptum*  
**Decreto Legislativo 1229**

El 25 de septiembre de 2015, cuando este libro se encontraba en edición, fue publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo 1229, el cual «Declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios» (en adelante, D. L. 1229) y promueve la participación del sector privado en el financiamiento, el diseño, la construcción, el mantenimiento y la operación de infraestructura, así como en el equipamiento para la seguridad penitenciaria, bajo el mecanismo de asociación público-privada.

El referido decreto ha adoptado el modelo de *concesión penitenciaria semiplena*, es decir, el personal que labora y tiene contacto con los reclusos es el perteneciente al INPE.

Este D. L. 1229 es un avance importante que coadyuvará a resolver el problema penitenciario al ampliar la capacidad, el equipamiento, la seguridad y los medios para lograr la rehabilitación de los internos, en contraste con la situación actual en la cual, por falta de recursos, los reclusos se «especializan» y se hacen más avezados y peligrosos en las cárceles públicas.

Problemática analizada en el presente libro, que estudia el marco legal y la situación existente y plantea un modelo para lograr la sostenibilidad económico-financiera y social de una concesión penitenciaria, estableciendo (previo análisis de experiencias internacionales exitosas) sus requerimientos

en términos de recursos humanos, especialistas, equipos, servicios e infraestructura. Cabe indicar que el análisis realizado concluye que el modelo de *concesión penitenciaria plena* es el más eficiente, pues traslada toda la responsabilidad y el íntegro de los riesgos al sector privado (aplicándose penalidades y medición de resultados-metas).

Es una realidad inocultable que en la actualidad una parte del personal del INPE permite el paso de drogas, celulares y armas, y con ello aumentan la inseguridad y la violencia entre los reclusos. Si este personal (dado que los recursos humanos son claves para el éxito en cualquier actividad) es el mismo que en los establecimientos dados en concesión no servirá de mucho contar con más espacio, mejor infraestructura o equipamiento. Confiamos en que nuestro estudio permita profundizar en esta debilidad identificada en la propuesta gubernamental y que ella se perfeccione en forma oportuna, tomando en cuenta el presente y otros aportes académicos y técnicos.

Finalmente es conveniente destacar que el D. L. 1229 contiene dos aspectos adicionales muy beneficiosos: 1) crea, por primera en la historia penitenciaria del Perú, un registro del índice de reincidencias de los reos que ingresan a las cárceles concesionadas; y 2) ordena al INPE elaborar un Plan Maestro en Infraestructura Penitenciaria, lo cual contribuirá a dos objetivos importantes que tiene la sociedad con respecto al sistema penitenciario: la disminución del hacinamiento y la resocialización de los internos.

El primer paso ha sido dado, esperemos que el proceso de modernización penitenciaria avance y se fortalezca.

**DECRETO LEGISLATIVO  
N.º 1229**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

Que, mediante Ley N.º 30336, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo, la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, por un plazo de noventa (90) días calendario;

Que, en ese sentido el literal e) del artículo 2 del citado dispositivo legal, establece la facultad de legislar para promover y fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional en materia de infraestructura, salubridad, seguridad, ejecución penal, concesiones, vigilancia y control; así mismo, mejorar el marco regulatorio del tratamiento de reclusión juvenil;

Que, resulta necesario dictar normas especiales a efectos de fortalecer el sistema penitenciario nacional mediante la promoción de la inversión privada para coadyuvar a la lucha contra el crimen organizado, a través de la reducción del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y la mejora de la infraestructura y servicios penitenciarios, así como de las condiciones de seguridad y control conexas;

De conformidad con lo establecido en el literal e) del artículo 2 de la Ley N.º 30336 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y

Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

**DECRETO LEGISLATIVO QUE  
DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO  
Y PRIORIDAD NACIONAL EL  
FORTALECIMIENTO DE LA  
INFRAESTRUCTURA Y LOS  
SERVICIOS PENITENCIARIOS**

**TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.- Declaración de interés público y prioridad nacional**

Declárese de interés público y prioridad nacional la adopción de las medidas necesarias para el mejoramiento e implementación de servicios que mejoren las condiciones de la infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria.

**Artículo 2.- Objeto**

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto establecer los principios y las disposiciones que regulen y permitan la promoción de la inversión privada, para el financiamiento, diseño, construcción, mantenimiento, operación de la infraestructura, tratamiento y seguridad penitenciaria.

**Artículo 3.- Ámbito de aplicación**

El presente Decreto Legislativo es de aplicación a todas las entidades públicas y privadas que participen, conformen o se encuentren vinculadas directa o indirectamente con el Sistema Penitenciario.

## TÍTULO II

### DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

#### **Artículo 4.- Declaración de interés nacional**

Declárase de interés nacional la promoción de la inversión privada y público-privada en el mejoramiento e implementación de servicios para la mejora de la infraestructura, tratamiento y seguridad penitenciaria.

#### **Artículo 5.- Modalidades de participación del sector privado**

Se promueve la participación del sector privado en materia de financiamiento, diseño, construcción, mantenimiento, operación de la infraestructura, tratamiento y seguridad penitenciaria, bajo los mecanismos y reglas establecidos en el Decreto Legislativo N.º 1012 que aprueba la ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada o norma que la sustituya, el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, aprobado por Decreto Supremo N.º 059-96-PCM, así como aquellas modalidades de promoción de inversión privada establecidas en el Decreto Legislativo N.º 674; o normas que las modifiquen, sustituyan o complementen, dentro del ámbito de promoción de la inversión privada.

#### **Artículo 6.- Principios**

La promoción de la inversión privada y público-privada en el mejoramiento e implementación de los servicios relativos a la infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria está regida por los principios consignados en el Decreto Legislativo N.º 1012, Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

Adicionalmente, se rige por los siguientes principios especiales:

**6.1 Principio de Garantía de la Seguridad.-** Es prioridad del Estado proteger la integridad, seguridad ciudadana y bienestar general de la sociedad, adoptando para ello las acciones que permitan el cumplimiento de dichos fines, como el fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional, orientado a la resocialización de los internos y prevención de actos delictivos.

**6.2 Principio de Promoción de Resocialización.-** El Estado promueve la resocialización de los internos a través de la supervisión del cumplimiento de los objetivos del régimen penitenciario que son la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad.

**6.3 Principio de Rectoría Penitenciaria.-** El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dirige y formula la política penitenciaria. El Instituto Nacional Penitenciario, organismo público ejecutor del Sector Justicia y Derechos Humanos, ejecuta la política penitenciaria y controla técnica y

administrativamente el Sistema Nacional Penitenciario.

La participación pública privada en el Sistema Penitenciario Nacional toma en cuenta la normatividad penitenciaria.

**Artículo 7.- Perfil del inversionista privado en el sistema penitenciario nacional**

El concesionario o inversionista privado debe obedecer a un perfil reconocido en la prestación del servicio u objeto materia de contratación, debiendo ostentar certificaciones internacionales de calidad, en el rubro del servicio brindado.

**Artículo 8.- Servicios penitenciarios que pueden ser brindados por el Sector Privado**

8.1 Los servicios penitenciarios que pueden ser brindados por el sector privado, a través de una asociación público-privada, son los siguientes:

- a) Infraestructura:
  - Construcción
  - Ampliación
  - Remodelación
  - Reestructuración
- b) Administración
  - Alimentación
  - Limpieza
  - Mantenimiento
  - Lavandería
  - Control de plagas
- c) Tratamiento
  - Salud
  - Educación
  - Trabajo
  - Actividades recreativas
  - Programas de rehabilitación para internos adictos (droga/alcohol)

d) Seguridad

- Seguridad exterior
- Equipamiento de seguridad
- Control e ingreso de visitas
- Implementación y administración de herramientas tecnológicas

En este caso, el Instituto Nacional Penitenciario vigila, fiscaliza y supervisa la correcta prestación del servicio de seguridad penitenciaria garantizando el pleno respeto de los derechos fundamentales de los internos y de las personas que se relacionen con ellos, en el marco de la prestación de este servicio.

e) Otros servicios vinculados y/o que se deriven de las necesidades propias de la política penitenciaria nacional y que se brinden al interior de los establecimientos penitenciarios.

8.2 El inversionista privado, en ningún caso, conducirá el procedimiento disciplinario ni impondrá sanción a los internos, bajo sanción de nulidad.

8.3 En el caso de los establecimientos penitenciarios en los que se cuente con participación de un inversionista privado, éste debe brindar las facilidades para el ingreso de toda autoridad pública que requiera realizar sus funciones, como: Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Congresistas, Ministros y otros funcionarios o servidores que cuenten con atribuciones expresas para su ingreso, en el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 9.- Sobre los contratos de Asociación Público-Privada**

El inversionista privado debe cumplir las condiciones de infraestructura, equipamiento y/o servicios establecidas



en los respectivos contratos. Dichos contratos establecerán los niveles de servicio, parámetros de calidad y/o estándares técnicos aplicables, así como el establecimiento de penalidades en caso de incumplimiento.

Para la presentación de las ofertas técnicas económicas, corresponde al inversionista privado realizar su propia evaluación, en función a los estudios que realice, asumiendo los riesgos de éste.

### **TÍTULO III**

#### **DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA Y SEGURIDAD EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS**

##### **Artículo 10.- De la plataforma tecnológica para efectos de seguridad exterior**

Para el funcionamiento de la plataforma tecnológica, el inversionista privado debe apoyarse en tecnología aplicada a:

- a) La seguridad exterior
- b) Las tecnologías de la información
- c) Todos los mecanismos de control y seguridad que sean necesarios para el adecuado funcionamiento del establecimiento penitenciario.

##### **Artículo 11.- De la plataforma tecnológica para efectos de la estadística penitenciaria**

El inversionista privado debe implementar un Sistema de Información Penitenciaria que contenga la base de datos propia de cada establecimiento penitenciario, la misma que contiene, administra y controla, conforme a las disposiciones aplicables, los registros

de la población penitenciaria, utilizando las tecnologías de la información para unificar y estandarizar como mínimo la siguiente información:

- a) Registrar y procesar los datos que genere dicho establecimiento penitenciario.
- b) Almacenar la información sobre la situación penal, procesal y penitenciaria de todos los procesados y condenados.
- c) Sistematizar las variables de la ficha penológica diseñada por el Instituto Nacional Penitenciario, en especial sobre las variables socio-económicas de cada uno de los internos.
- d) La información del registro del índice de reincidencias de los reclusos así como datos estadísticos que deberá comunicar de manera anual al órgano regulador para la delimitación de eficacia en el cumplimiento de obligaciones para con el sistema penitenciario.
- e) Las demás que sean necesarias para llevar un adecuado seguimiento y monitoreo de los servicios penitenciarios.

##### **Artículo 12.- De la centralización y acceso a la información tecnológica y estadística penitenciaria**

El Instituto Nacional Penitenciario es el responsable de centralizar la información tecnológica y estadística que el inversionista privado genere en su participación dentro del Sistema Penitenciario Nacional. Para tal efecto, estos posibilitan el acceso directo, en tiempo real, las veinticuatro (24) horas del día por los trescientos sesenta y cinco (365) días del año.

Los requerimientos que, sobre información penitenciaria, requieran las autoridades del Sistema de Administración de Justicia, son canalizados a través del Instituto Nacional Penitenciario, quien da respuesta oficial dentro del plazo requerido.

#### **TÍTULO IV SEGURIDAD EXTERIOR E INSTRUMENTOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN**

##### **Artículo 13.- Seguridad Exterior**

La seguridad exterior permitirá asegurar el perímetro del establecimiento penitenciario. Permite el uso, sin ser limitativos, de cualquiera de los siguientes instrumentos tecnológicos:

- a) Dispositivos de seguridad y vigilancia,
- b) Dispositivos de iluminación,
- c) Estaciones de control,
- d) Otros que permitan un adecuado aseguramiento de los niveles de seguridad.

##### **Artículo 14.- Zonas Restringidas y de Alta Seguridad**

14.1 Declárese por razones de interés y seguridad pública proteger y restringir el acceso al área de doscientos (200) metros ubicado en el perímetro de los establecimientos penitenciarios, la cual es considerada como zona intangible, inalienable e imprescriptible; ejerciendo competencia en dicha área el Estado. Cuando se trate de un establecimiento penitenciario administrado por un inversionista privado, el contrato respectivo incluye la delegación de dicha competencia.

14.2 Sobre el área señalada en el párrafo anterior no se podrá realizar ninguna actividad comercial, de vivienda o con fines de habilitación urbana. Ninguna empresa operadora podrá colocar antenas de telefonía móvil o satelital.

##### **Artículo 15.- Facilidades al Poder Judicial y Ministerio Público**

Los establecimientos penitenciarios deben prever una infraestructura que permita la operatividad de ambientes destinados al procesamiento y condena de reos por parte del Poder Judicial, Ministerio Público y órganos de apoyo.

##### **Artículo 16.- Responsabilidades por autorizaciones indebidas**

A los servidores públicos y/o privados que autoricen o permitan la explotación o utilización de las zonas territoriales y los espacios de los establecimientos penitenciarios, en contravención a las disposiciones aplicables, se les impondrán las sanciones administrativas, civiles y penales, conforme a la normatividad vigente.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

##### **Primera.- Plan Maestro en Infraestructura Penitenciaria**

El Instituto Nacional Penitenciario debe establecer el Plan Maestro en Infraestructura Penitenciaria. Tendrá un plazo de noventa (90) días calendario a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo para la aprobación de dicho Plan.

**Segunda.- Aplicación del Decreto Legislativo N.º 1012 y normas conexas**

En todo lo no regulado en la presente norma, se aplica, según corresponda, el Decreto Legislativo N.º 1012, el Decreto Legislativo N.º 674 y las normas que las sustituyan.

**Tercera.- Reglamento**

En el plazo de 90 (noventa) días hábiles, contados a partir de la publicación de la presente norma, mediante decreto supremo refrendado por los Ministros de Justicia y Derechos Humanos, y de Economía y Finanzas, se reglamenta el presente Decreto Legislativo.

**Cuarta.- Financiamiento**

Las acciones señaladas en la presente norma se financian con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

**DISPOSICIONES  
COMPLEMENTARIAS  
TRANSITORIAS**

**Primera.- Contratación de empresas supervisoras**

Autorícese al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a realizar las actividades de supervisión, o contratar a la empresa o empresas supervisoras que se requieran para el cumplimiento de las funciones referidas a la prestación de los servicios y ejecución de infraestructura contempladas en la presente norma.

Lo señalado en el párrafo precedente no resulta aplicable cuando la participación del sector privado recaiga en funciones de seguridad exterior. En todos estos casos, la función de supervisión corresponde

exclusivamente al Instituto Nacional Penitenciario.

**Segunda.- Empresas operadoras de telefonía móvil y/o satelital**

Las empresas operadoras de telefonía móvil y/o satelital que cuenten con antenas instaladas a la vigencia del presente decreto legislativo, quedan prohibidas de emitir señal hacia el interior y sobre los establecimientos penitenciarios, por razones de seguridad pública. En caso no pueda segmentarse, deben ser retiradas en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, contados desde la vigencia del presente decreto legislativo, bajo sanción de desmontaje de la antena.

Mediante decreto supremo el Poder Ejecutivo dictará las medidas complementarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente disposición.

**DISPOSICIONES  
COMPLEMENTARIAS  
MODIFICATORIAS**

**Primera.- Modificación de los artículos 113 y 133 del Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 654**

Modifícanse los artículos 113 y 133 del Código de Ejecución Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 654, en los siguientes términos:

"Artículo 113.- La seguridad de los Establecimientos Penitenciarios y dependencias conexas, está a cargo del personal penitenciario de seguridad. Excepcionalmente, la seguridad exterior de los Establecimientos Penitenciarios, a solicitud del Instituto

Nacional Penitenciario, está a cargo del Ministerio del Interior. Comprende la vigilancia y control de las zonas externas contiguas al perímetro del Establecimiento. La seguridad exterior de los Establecimientos Penitenciarios de mujeres está a cargo de personal femenino.

La seguridad brindada al exterior de los penales podrá ser entregada al sector privado para su prestación, mediante una asociación pública-privada. En estos supuestos, el Instituto Nacional Penitenciario vigila, fiscaliza y supervisa la correcta prestación de dichos servicios."

"Artículo 133.- El Instituto Nacional Penitenciario es el organismo público ejecutor, rector del Sistema Penitenciario Nacional. Integra el Sector Justicia. Tiene autonomía normativa, económica, financiera y administrativa. Forma pliego presupuestal propio."

"Los servicios brindados al interior del penal, a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y del Ministerio del Interior, así como la seguridad brindada al exterior de los penales, podrán ser entregados al sector privado para su prestación. Cuando dicha prestación recaiga sobre los servicios de seguridad, el Instituto Nacional Penitenciario vigila, fiscaliza y supervisa su correcta ejecución."

**Segunda.- Modificación del artículo 3 de la Ley N° 29499, Ley que establece la Vigilancia Electrónica Personal.**

Modifícase el artículo 3 de la Ley N.º 29499, Ley de la Vigilancia Electrónica Personal, en los siguientes términos:

**"Artículo 3.-** De la procedencia de la vigilancia electrónica personal

La vigilancia electrónica procede:

- a) Para el caso de los procesados, cuando la imputación se refiera a la presunta comisión de delitos sancionados con una pena no mayor a ocho (08) años.
- b) Para el caso de los condenados, que tengan impuesta una sentencia condenatoria de pena privativa de libertad efectiva no mayor a ocho (08) años."

**Tercera.- Incorporación del artículo 3-A, de la Ley 29499, Ley que establece la Vigilancia Electrónica Personal**

Incorpórese el artículo 3-A a la Ley 29499, Ley que establece la Vigilancia Electrónica Personal, en los siguientes términos:

**"Artículo 3-A.-** De la improcedencia de la vigilancia electrónica personal:

La vigilancia electrónica no procede para condenados, que no obstante de haber sido sentenciados a penas privativas de la libertad no mayor de ocho (8), estén bajo las siguientes modalidades delictivas:

- a) Para condenados por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, bajo las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 121-A y 121-B.
- b) Para condenados por delitos de crimen organizado conforme a los alcances de la Ley 30077.
- c) Para condenados por delitos contra la indemnidad y libertad sexual, bajo las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 170, 171, 172, 173, 173-A, 174, 176, 176-A, 177.

La vigilancia electrónica personal no procede para agentes que tengan la condición de reincidentes o habituales."

**Cuarta.- Modificación de los artículos 283, 287, 288 y 290 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 957.**

Modifícase los artículos 283, 287, 288 y 290 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 957, en los siguientes términos:

**"Artículo 283. Cesación de la Prisión preventiva.-**

1. El imputado podrá solicitar la cesación de la prisión preventiva y su sustitución por una medida de comparecencia las veces que lo considere pertinente.
2. El Juez de la Investigación Preparatoria decidirá siguiendo el trámite previsto en el artículo 274.
3. La cesación de la medida procederá cuando nuevos elementos de convicción demuestren que no concurren los motivos que determinaron su imposición y resulte necesario sustituirla por la medida de comparecencia. Para la determinación de la medida sustitutiva el Juez tendrá en consideración, adicionalmente, las características personales del imputado, el tiempo transcurrido desde la privación de libertad y el estado de la causa.
4. El Juez impondrá las correspondientes reglas de conductas necesarias para garantizar la presencia del imputado o para evitar que lesione la finalidad de la medida."

**"Artículo 287. Comparecencia restrictiva**

1. Se impondrán las restricciones previstas en el artículo 288, siempre que el peligro de fuga o de obstaculización de la averiguación de la verdad pueda razonablemente evitarse.
2. El juez podrá imponer una de las restricciones o combinar varias de ellas, según resulte adecuada al caso, y ordenará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las restricciones impuestas al imputado.
3. Si el imputado no cumple con las restricciones impuestas, previo requerimiento realizado por el fiscal o por el juzgador en su caso, se revocará la medida y se dictará mandato de prisión preventiva. El trámite que seguirá el juez será el previsto en el artículo 271.
4. El Juez podrá imponer la prohibición de comunicarse o aproximarse a la víctima o a aquellas personas que determine, siempre que ello no afecte el derecho de defensa.
5. También podrá disponerse, alternativamente, la utilización de la vigilancia electrónica personal que permita controlar que no se excedan las restricciones impuestas a la libertad personal, de conformidad a la ley de la materia y su reglamento."

**"Artículo 288. Las restricciones.-**

Las restricciones que el Juez puede imponer son las siguientes:

1. La obligación de someterse al cuidado y vigilancia de una persona o institución determinada, quien

informará periódicamente en los plazos designados.

2. La obligación de no ausentarse de la localidad en que reside, de no concurrir a determinados lugares, o de presentarse a la autoridad en los días que se le fijen.

3. La prohibición de comunicarse con personas determinadas, siempre que no afecte el derecho de defensa.

4. La prestación de una caución económica, si las posibilidades del imputado lo permiten. La caución podrá ser sustituida por una fianza personal idónea y suficiente.

5. La vigilancia electrónica personal, de conformidad a la ley de la materia y su reglamento, la que se cumplirá de la siguiente forma:

- a) La ejecución se realizará en el domicilio o lugar que señale el imputado, a partir del cual se determinará su radio de acción, itinerario de desplazamiento y tránsito.
- b) El imputado estará sujeto a vigilancia electrónica personal para cuyo cumplimiento el Juez fijará las reglas de conducta que prevé la ley, así como todas aquellas reglas que consideren necesarias a fin de asegurar la idoneidad del mecanismo de control.
- c) El imputado que no haya sido anteriormente sujeto de sentencia condenatoria por delito doloso podrá acceder a la vigilancia electrónica personal. Se dará prioridad a:
  - i. Los mayores de 65 años.
  - ii. Los que sufren de enfermedad grave, acreditada con pericia médica legal.

iii. Los que adolezcan de discapacidad física o permanente que afecte sensiblemente su capacidad de desplazamiento.

iv. Las mujeres gestantes dentro del tercer trimestre del proceso de gestación. Igual tratamiento tendrán durante los doce meses siguientes a la fecha de nacimiento.

v. La madre que sea cabeza de familia con hijo menor o con hijo o cónyuge que sufra de discapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que se encuentre en las mismas circunstancias tendrá el mismo tratamiento.

d) El imputado deberá previamente acreditar las condiciones de vida personal laboral, familiar y social con un informe social y pericia psicológica."

#### **"Artículo 290 Detención domiciliaria.-**

1. Se impondrá detención domiciliaria cuando, pese a corresponder prisión preventiva, el imputado:

- a) Es mayor de 65 años de edad;
- b) Adolece de una enfermedad grave o incurable;
- c) Sufre grave incapacidad física permanente que afecte sensiblemente su capacidad de desplazamiento;
- d) Es una madre gestante.

2. En todos los motivos previstos en el numeral anterior, la medida de detención domiciliaria está condicionada a que el peligro de fuga o de obstaculización pueda evitarse razonablemente con su imposición.

3. La detención domiciliaria debe cumplirse en el domicilio del imputado o en otro que el Juez designe y sea adecuado a esos efectos, bajo custodia de la autoridad policial o de una institución –pública o privada– o de tercera persona designada para tal efecto.

4. También podrá disponerse la detención domiciliaria del imputado bajo la utilización de la vigilancia electrónica personal, de conformidad a la ley de la materia y su reglamento.

5. Cuando sea necesario, se impondrá límites o prohibiciones a la facultad del imputado de comunicarse con personas diversas de aquellas que habitan con él o que lo asisten.

6. El control de la observancia de las obligaciones impuestas corresponde al Ministerio Público y a la autoridad policial. Se podrá acumular a la detención domiciliaria una caución.

7. El plazo de duración de detención domiciliaria es el mismo que el fijado para la prisión preventiva. Rige, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 273 al 277.

8. Si desaparecen los motivos de detención domiciliaria establecidos en los literales b) al d) del numeral 1), el Juez –previo informe pericial–

dispondrá la inmediata prisión preventiva del imputado."

**Quinta.- Vigencia de los artículos 273 al 277, 283, 287, 288 y 290 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 957.**

Dispóngase que los artículos 273 al 277, 283, 287, 288 y 290 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 957, entran en vigencia a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto legislativo.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticuatro días del mes de setiembre del año dos mil quince.

OLLANTA HUMALA TASSO  
Presidente de la República

PEDRO CATERIANO BELLIDO  
Presidente del Consejo de Ministros

ALONSO SEGURA VASI  
Ministro de Economía y Finanzas

GUSTAVO ADRIANZÉN OLAYA  
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

**1292138-8**

## **Sobre los autores**

### **Enrique CÁRCAMO CÁRCAMO**

jcarcamo@esan.edu.pe

Magíster en Administración por la Universidad ESAN e ingeniero civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha seguido el Curso de Especialización en Financiamiento de Proyectos, del Banco Mundial (Washington, D. C.), y el Diploma en Gestión y Dirección de Empresas de la PUCP. Ha sido funcionario de Ositrán, consultor de Chemonics International y de diversas ONG, así como consultor y gestor de proyectos de consultoría de la Universidad ESAN. Amplia experiencia en gestión de financiamiento, evaluación de proyectos, diseño e implementación de planes de negocio. Ha participado en el diseño y la regulación de procesos de concesión de infraestructura. Se desempeña como asesor y consultor de empresas nacionales e internacionales en Project Finance y asociaciones público-privadas. Conferencista en la Universidad Eafit de Colombia y capacitador en Proinversión, MTC, EsSalud, Sedapal, Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico. Profesor contratado del área de Finanzas de la Universidad ESAN, tiene diversas publicaciones sobre su especialidad.

### **Amparo GUARNIZO OLIVERA**

aguarnizo@hotmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo con mención en Tributación Empresarial y en Gestión y Supervisión de Asociaciones Público-Privadas por la Universidad ESAN y abogada por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Ha cursado el Diplomado en Derecho Tributario de la Universidad Santo Toribio de Mogrovejo y el Postítulo en Tributación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, así como la Especialización en Derecho Tributario del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera de la Sunat (IATA). Experiencia en asesoría y consultoría en las áreas de Derecho Administrativo y Tributario en los sectores público y privado, incluido el Tribunal Fiscal y la Sunat. Actualmente se desempeña como consultora tributaria sénior en el área de impuestos en BDO Consultores Tributarios y Legales S. A.

### **Marcia Y. MENDOZA OLIVERA**

marciaymo@hotmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo con mención en Tributación Empresarial y en Gestión y Supervisión de Asociaciones Público Privadas por la



Universidad ESAN y contadora pública por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista en Normas Internacionales de Información Financiera por la Universidad de Lima, y en tributación y finanzas. Posee más de trece años de experiencia como contadora pública, diez de los cuales laboró en el área de Tributos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) y en el sector privado. Actualmente se desempeña como jefa de tributación en la empresa Cesel S. A.

**Carlos PAJARES NARANJO**

carlosmartinpajares@gmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo con especialización en Regulación de Servicios Públicos y Gestión de Asociaciones Público Privadas por la Universidad ESAN y abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Especialista en Derecho Corporativo por la Universidad de Alcalá del Reino de España. Actualmente es abogado de la Empresa Administradora de Peaje de Lima (Emape) y profesor de *Introducción al Derecho* en la Universidad César Vallejo.

**Giancarlo VIGNOLO CUEVA**

giancarlo.vignolo@gmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo con especialización en Regulación de Servicios Públicos y Gestión de Asociaciones Público Privadas por la Universidad ESAN y abogado por la Universidad de Piura. Especialista en Derecho de la Electricidad por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía y en Derecho Administrativo Sancionador por la Universidad de Piura. Es abogado de la empresa Duke Energy Egenor S. en C. por A. y sus afiliadas; profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Científica del Sur, y de Derecho Empresarial en la Universidad Privada del Norte. Conferencista e investigador en Derecho, tiene varias publicaciones en su haber.

Impreso por  
Cecosami Prerensa e Impresión Digital S. A.  
en octubre del 2015  
Calle Los Plateros 142, Ate  
Lima, Perú  
Teléfono 625-3535  
[ventas@cecosami.com](mailto:ventas@cecosami.com)  
[www.cecosami.com](http://www.cecosami.com)