



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

**Escuela de  
Postgrado**

**“RECOMENDACIONES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN  
DEL SECTOR PRIVADO EN PROYECTOS DE  
INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN DE ESTABLECIMIENTOS  
PENITENCIARIOS”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Derecho Administrativo Económico**

**Presentado por**

**Andrea Elizabeth Jimenez Guzman**

**Ornella Salome Santy Cabrera**

**Angel Antonio Zarate Otoyá**

**Asesora: Aleida Rebeca Sarmiento Villena**

**[0009-0007-3578-4545](tel:0009-0007-3578-4545)**

**Lima, abril 2025**

## REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación "RECOMENDACIONES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS" presentado por doña Andrea Elizabeth Jimenez Guzman, de acuerdo con el DNI. 47021895, doña Ornella Salome Santy Cabrera, de acuerdo con el D.N.I. 47269361, y don Angel Antonio Zarate Otoya, de acuerdo con el D.N.I. 41863718 para optar al Grado de Magíster en Derecho Administrativo Económico fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 20 de mayo de 2025 dando el siguiente resultado.

turnitin Angel Antonio Zarate Otoya Turn: Jimenez Guzman Andrea Elizabeth.docx 1 de 1

**Resumen de coincidencias**

**16 %**

1 pdf handle.pdf 5 %

2 Entrega a Perfiles 1 %

3 pdf area.pdf 1 %

4 Entrega a Simón 1 %

5 area de recursos.pdf 1 %

6 AREA.pdf <1 %

7 Entrega a Alper 0.1 %

8 area.pdf 0.1 %

9 area.pdf 0.1 %

10 area.pdf 0.1 %


11 area.pdf 0.1 %

12 area.pdf 0.1 %

**UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO** Escuela de Postgrado

**"RECOMENDACIONES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS"**

Lima, 20 de mayo de 2025.

  
Juan Carlos Ubillús Ramírez  
Jefe Académico

Dedicamos este trabajo de investigación a nuestras familias, por su soporte, durante su desarrollo.

Agradecemos a nuestra asesora, Aleida Sarmiento, por su dedicación y guía, a los profesores de la Escuela de Postgrado y a los entrevistados y profesionales que nos asistieron y brindaron su tiempo para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

## RESUMEN EJECUTIVO

El Perú atraviesa una ola de inseguridad que obliga a replantear el funcionamiento de todos los eslabones del sistema de administración de justicia, incluyendo el último: el sistema penitenciario. Sobre este se advierten dos niveles de discusión. En el primero se requiere repensar la estrategia para incrementar la cantidad de establecimientos penitenciarios, ante un contexto de alto uso de la prisión preventiva, incremento de las penas de los delitos por parte del Congreso, y mayor incidencia de delitos con las penas más altas. En el segundo nivel se debe considerar que, si bien los penales deben incrementarse, éstos deben contar con las condiciones mínimas que requieren los internos para recibir los servicios básicos que procuren la resocialización de los reos, que es el fin de los establecimientos penitenciarios.

La presente investigación contribuye principalmente con el primer nivel de la discusión, sin perder de vista el segundo nivel, sobre el cual no se ahonda porque su discusión requiere un abordaje más integral, desde el enfoque de la fenomenología criminal, además del enfoque del derecho administrativo-económico.

Desde hace aproximadamente 9 años, el sector Justicia mantiene el mismo número de establecimientos penitenciarios y ha optado por desarrollar una estrategia de ampliación de la capacidad de albergue de los penales ocupados, únicamente a través de la ejecución de obras en el marco de la norma nacional de contrataciones, pero esto ha resultado insuficiente y lento. También ha realizado el intento de construir los denominados megapenales; sin embargo, a la fecha, el primer establecimiento de este tipo, el Megapenal de Ica, tiene la obra paralizada desde el año 2020 y un proceso de arbitraje con el contratista.

Recientemente, el sector Justicia ha buscado plantear otras estrategias, al reconocer que no cuenta con las capacidades para incentivar la participación de privados o terceros, como los Convenios de Administración de Recursos (CAR). Sin embargo, pese a obtener el habilitante legal en el año 2023, a la fecha no se ha firmado tal convenio.

En ese contexto, el problema público que aborda el presente trabajo de investigación es la ineficaz gestión del sector Justicia para incrementar la infraestructura penitenciaria y mejorar los servicios en los establecimientos penitenciarios en los últimos años.

Ante este, se plantea como pregunta principal de investigación “¿Cuáles alternativas de política pública a través del sistema de promoción de la inversión privada para incrementar y/o mejorar la infraestructura y/o gestión de establecimientos penitenciarios pueden implementarse?”.

Para responderlas, dicha pregunta se ha desagregado en 6 preguntas específicas, con las que se busca identificar la situación de los establecimientos penitenciarios construidos y/o administrados con participación privada, en la experiencia comparada; los principales problemas y las lecciones aprendidas en los procesos de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura, administración y servicios en establecimientos penitenciarios en el Perú; y la percepción de los *stakeholders* sobre la posible introducción de Asociaciones Público-Privadas (APP) en infraestructura penitenciaria. Todo esto se presenta y desarrolla en los capítulos I, II, y III.

A partir de lo anterior, en el capítulo IV se desarrollan lecciones aprendidas y buenas prácticas sugeridas en establecimientos penitenciarios construidos y/o administrados con participación privada, en la experiencia comparada con otros países y la experiencia en el Perú; alternativas de financiamiento de las APP y/o proyectos con activos en infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios; y algunas mejoras puntuales de gestión, para la implementación del sistema de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura penitenciaria y gestión de establecimientos penitenciarios en el sector Justicia.

Para responder adecuadamente las preguntas de investigación se utilizó una metodología principalmente cualitativa, a través de la revisión documental (fuentes primarias y secundarias), que incluyó la revisión de 3 casos latinoamericanos de participación privada en proyectos de infraestructura penitenciaria por APP de México, Chile y Brasil, con información obtenida en literatura especializada y entrevistas semiestructuradas a profundidad. También se aplicó la técnica de observación cuantitativa, consultando los datos estadísticos sobre la gestión administrativa del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) publicados en su portal estadístico, así como sobre su gestión presupuestaria a través del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se sistematizaron datos sobre el estado de la infraestructura penitenciaria, disponibles en el proyecto de Plan de Infraestructura Penitenciaria 2021-2024, solicitado al INPE en el marco de la Ley N° 27806. Finalmente, se realizó un breve análisis económico sobre la rentabilidad de los activos del INPE, utilizando indicadores económicos disponibles en portales de datos abiertos.

Las principales conclusiones de la presente investigación son que, en las 3 experiencias latinoamericanas, la seguridad externa de las cárceles concesionadas es tercerizada, mientras que la seguridad interna se ha mantenido a cargo del poder público. También se encontró que la disputa y divergencia de posiciones políticas respecto a los proyectos penitenciarios de APP y proyectos en activos convocados en el Perú han contribuido con la cancelación de los procesos.

Igualmente, se ha observado que obtener y mantener la licencia social es un factor problemático para los proyectos de infraestructura penitenciaria en gobiernos subnacionales sin importar la modalidad contractual, lo que también dificulta la obtención de la licencia social, pues no se difunden con suficiencia las externalidades positivas que pueden generar a la población aledaña.

Un hallazgo importante es que, si bien las principales empresas que gestionan penales en el mundo no han sido atraídas por los proyectos convocados en el pasado en el Perú, no se observa un problema de la falta de competencia en este tipo de proyectos, pues en 3 de los 4 proyectos de infraestructura penitenciaria se han advertido terceros interesados, además de los que presentaron la iniciativa privada.

Finalmente, en el ámbito económico, se observa que la permuta, como modalidad de los proyectos en activos para la dotación de infraestructura penitenciaria, no resulta rentable para el inversionista privado. Por tal motivo, en el presente trabajo se replantea el uso de los proyectos en activos como medio de financiamiento de APP cofinanciadas para la construcción y gestión de establecimientos penitenciarios.

## SIGLAS

<b>ANAP</b>	<b>:</b>	<b>Academia Nacional Penitenciaria</b>
<b>APP</b>	<b>:</b>	<b>Asociaciones Público Privadas</b>
<b>CAR</b>	<b>:</b>	<b>Convenios de Administración de Recursos</b>
<b>CEFERESO</b>	<b>:</b>	<b>Centro Federal de Readaptación Social</b>
<b>CETPRO</b>	<b>:</b>	<b>Centro de Educación Técnica Productiva</b>
<b>CNDH</b>	<b>:</b>	<b>Comisión Nacional de Derechos Humanos</b>
<b>DBOM</b>	<b>:</b>	<b><i>Design, Build, Operate and Maintain</i></b>
<b>DBOT</b>	<b>:</b>	<b><i>Design, Build, Operate and Transfer</i></b>
<b>EBA</b>	<b>:</b>	<b>Educación Básica Alternativa</b>
<b>EP</b>	<b>:</b>	<b>Establecimiento penitenciario</b>
<b>EPPP</b>	<b>:</b>	<b>Establecimientos penitenciarios</b>
<b>ENAPU</b>	<b>:</b>	<b>Empresa Nacional de Puertos</b>
<b>INDECI</b>	<b>:</b>	<b>Instituto Nacional de Defensa Civil</b>
<b>INPE</b>	<b>:</b>	<b>Instituto Nacional Penitenciario</b>
<b>INVIERTE.PE</b>	<b>:</b>	<b>Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones</b>
<b>MEF</b>	<b>:</b>	<b>Ministerio de Economía y Finanzas</b>
<b>MINJUSDH</b>	<b>:</b>	<b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b>
<b>OMS</b>	<b>:</b>	<b>Organización Mundial de la Salud</b>
<b>OPIP</b>	<b>:</b>	<b>Organismo Promotor de la Inversión Privada</b>
<b>OxI</b>	<b>:</b>	<b>Obras por Impuestos</b>
<b>PA</b>	<b>:</b>	<b>Proyectos en activos</b>
<b>PCM</b>	<b>:</b>	<b>Presidencia del Consejo de Ministros</b>
<b>PROINVERSION:</b>		<b>Agencia de Promoción de la Inversión Privada</b>
<b>PPP</b>	<b>:</b>	<b>Parcerías Público-Privadas</b>

<b>RPP</b>	<b>:</b>	<b>Radio Programas del Perú</b>
<b>SBN</b>	<b>:</b>	<b>Superintendencia de Bienes Estatales</b>
<b>SEDAPAL</b>	<b>:</b>	<b>Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima</b>
<b>SFO</b>	<b>:</b>	<b>Subsidio Fijo a la Operación</b>
<b>SNIP</b>	<b>:</b>	<b>Sistema Nacional de Inversión Pública</b>
<b>TUO</b>	<b>:</b>	<b>Texto Único Ordenado</b>
<b>UF</b>	<b>:</b>	<b>Unidades de Fomento</b>
<b>UNOPS</b>	<b>:</b>	<b>United Nations Office for Project Services</b>
<b>UTM</b>	<b>:</b>	<b>Unidad Tributaria Mensual</b>

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE TABLAS</b>	xi
<b>ÍNDICE DE ANEXOS</b>	xiii
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	iii
<b>SIGLAS</b>	vi
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	3
1. Descripción del problema público	3
2. Justificación	5
3. Antecedentes	6
4. Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación	8
5. Metodología	9
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO</b>	11
1. La evolución del concepto de Asociaciones Público Privadas (APP)	11
2. Evolución del concepto de proyectos en activos	14
3. Los costos de transacción en las operaciones entre sector público y privado en una APP	18
4. Alcance de los contratos por APP	21
<b>CAPÍTULO III. DESARROLLO DEL TEMA</b>	23
1. La experiencia comparada sobre la participación privada en la construcción y administración de cárceles	23
1.1 El caso de Brasil	23
1.1.1 Los compromisos financieros del Estado brasilero en las concesiones carcelarias	24
1.1.2 La seguridad penitenciaria y las medidas disciplinarias en las concesiones carcelarias de Brasil	25
1.2 El caso de Chile	25
1.2.1 Los compromisos financieros del Estado chileno en las concesiones carcelarias	26
1.2.2 La seguridad penitenciaria y medidas disciplinarias en las cárceles concesionadas de Chile	26
	ix

1.2.3 Problemas y críticas ocurridos durante la ejecución	27
1.3 El caso de México	28
1.3.1 Los compromisos financieros del Estado mexicano en las concesiones carcelarias	28
1.3.2 La seguridad penitenciaria y medidas disciplinarias en las cárceles concesionadas de México	29
1.3.3 Problemas y críticas ocurridos durante la ejecución	29
2. Resultados favorables y lecciones aprendidas en los casos seleccionados de la experiencia comparada para la provisión del servicio penitenciario a través de APP	30
3. La experiencia peruana en procesos de promoción de la inversión privada para los proyectos de infraestructura y gestión penitenciaria	32
3.1 Caso 1. Nuevo Establecimiento Penitenciario de Huaral II	33
3.1.1 Los problemas específicos en el nuevo establecimiento penitenciario de Huaral II	35
3.2 Caso 2. Reubicación de Establecimientos Penitenciarios	37
3.2.1 Los problemas específicos en el proyecto Reubicación de Establecimientos Penitenciarios	40
3.3 Caso 3. Proyecto Tinkuy Plaza	41
3.3.1 Los problemas específicos en el caso Tinkuy Plaza	42
3.4 Caso 4. Iniciativa privada Prestación de servicios de seguridad tecnológica en las prisiones	44
3.4.1 Los problemas específicos en la Iniciativa privada Prestación de servicios de seguridad tecnológica en las prisiones	45
4. La posición de los actores	45
4.1 Autoridades del gobierno nacional	45
4.2 Autoridades subnacionales	47
4.3 Agentes penitenciarios	47
4.4 Proinversión	48
4.5 La población	49
<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y PROPUESTAS</b>	<b>50</b>
1. Lecciones aprendidas y buenas prácticas sugeridas para la ejecución de proyectos en infraestructura y gestión penitenciaria	50
2. Propuesta para garantizar la licencia social en los proyectos de infraestructura penitenciaria	54

3. Propuestas para mitigar el carácter oneroso de las APP cofinanciadas de infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios	57
3.1 Propuesta para rentabilizar los activos del INPE	58
3.2 Propuestas para generar ingresos que reduzcan el copago del Estado en una APP de gestión de establecimientos penitenciarios	59
4. Propuestas para mejorar la gestión de proyectos y contratos en el marco del Decreto Legislativo N° 1362 en el sector Justicia	61
4.1 Creación de una unidad orgánica a cargo de implementar el sistema de promoción de la inversión privada en el sector Justicia	61
4.2 Aprobar normas técnicas de construcción de establecimientos penitenciarios	64
4.3 Aprobar indicadores de servicios para la gestión de establecimientos penitenciarios	65
<b>CONCLUSIONES</b>	69
<b>RECOMENDACIONES</b>	71
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	74
<b>ANEXOS</b>	85
<b>NOTAS BIOGRÁFICAS</b>	93

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Tipo de infraestructura en servicios	3
Tabla 2.	Objetivos específicos y preguntas de investigación	7
Tabla 3.	Procesos de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura y gestión penitenciaria en Perú	28
Tabla 4.	Gasto mensual aproximado en telefonía en un establecimiento penitenciario	53

## ANEXOS

Anexo 1.	Listado de entrevistados y transcripciones de entrevistas	79
Anexo 2.	Costo unitario mensual por interno en penales de Brasil (en R\$)	80
Anexo 3.	CEFERESOS adjudicados por APP en México, por empresa	80
Anexo 4.	Análisis de rentabilidad de penales cerrados del INPE	81
Anexo 5.	Análisis de rentabilidad de terrenos sin uso del INPE	81
Anexo 6.	Documentos solicitados por aplicación del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	82

## INTRODUCCIÓN

En el último eslabón del servicio de justicia, es decir, en la ejecución de la pena -tarea que recae sobre el Instituto Nacional Penitenciario (INPE)- el mal estado de la infraestructura se ve agravado por el crecimiento exponencial de la población penal que genera hacinamiento. Según el World Prison Brief Data (WPB, s.f.), el Perú es el quinto país de América Latina y el Caribe con el mayor porcentaje de sobrepoblación de las cárceles, y el segundo en Sudamérica, solo después de Bolivia.

Es importante tener en cuenta que la ejecución de la pena tiene una doble finalidad: por un lado, el cumplimiento de la pena por parte del condenado representa el acceso a la justicia y no impunidad para las víctimas, y por otro, el penado adquiere la capacidad de comprender y respetar la ley, para su reinserción social y no reincidencia. Así, la infraestructura en las cárceles garantiza las condiciones disciplinarias y de seguridad de los internos, pero también facilita la resocialización, permitiendo que estos reciban variadas dimensiones del tratamiento durante su reclusión, que incluyen servicios de educación, de salud, de formación laboral y asistencia, los cuales necesitan de adecuados y suficientes ambientes e insumos logísticos.

Por ello, plantear medidas alternativas a las que ya se vienen ejecutando para atender las carencias en materia penitenciaria es fundamental para que el Estado cumpla adecuadamente el encargo de recluir a quienes infringen la ley y que cumplan su pena, pero también para resocializar a quienes, desde la fenomenología criminal, puedan optar por un camino distinto al salir de la prisión. En tal sentido, el presente trabajo propone repensar el financiamiento de proyectos de infraestructura y servicios penitenciarios a través de Asociaciones Público Privadas (APP) y otras modalidades de inversión privada, como se hace en otros países como México, Chile y Brasil, como complemento a la inversión pública tradicional que actualmente utiliza el INPE.

Si bien la participación del sector privado, específicamente, en la provisión de centros penitenciarios, tiene detractores y defensores como se verá en las siguientes páginas, la evidencia muestra que sí es posible formular modelos de concesiones para incrementar la infraestructura penitenciaria y mejorar la calidad de los servicios específicos que se prestan en las cárceles. El presente trabajo de investigación recoge evidencia de la experiencia comparada a través de una revisión exhaustiva de literatura y documentación, y también documenta las experiencias fallidas ocurridas en el Perú, convirtiéndolas en lecciones aprendidas, a partir de

entrevistas realizadas a expertos en la materia y entrevistas realizadas a los actores directos de los procesos de promoción de la inversión privada que se llegaron a convocar, pero que quedaron truncos.

A partir de ello, en el capítulo final, se proponen recomendaciones respecto a alternativas de política pública que permitan viabilizar la ejecución de proyectos en infraestructura penitenciaria y gestión de establecimientos penitenciarios (EE.PP.) a través del sistema de promoción de la inversión privada, esperando que su contenido constituya un importante aporte para los tomadores de decisiones por parte de formuladores de política criminal y funcionarios de la administración de justicia.

## CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1. Descripción del problema público

En los últimos años la gestión del sector Justicia para incrementar la infraestructura penitenciaria y mejorar los servicios en los establecimientos penitenciarios ha sido ineficaz, y ha estado orientada a incrementar las unidades de albergue a través de ampliaciones y rehabilitaciones de los penales ocupados.

El indicador por excelencia de esta ineficacia es la tasa de hacinamiento que, a diciembre de 2024, tiene un valor de 138% (INPE, s.f.a). Además de insuficiente, el estado de la infraestructura de los 68 centros penitenciarios es preocupante, de acuerdo con el proyecto de Plan de Infraestructura Penitenciaria 2021-2024 (INPE, s.f.b), que es el documento más reciente que describe el estado de los espacios y servicios en los penales. Los datos muestran que el 92.6% de la infraestructura para brindar servicios en educación se encuentra en mal estado, al igual que el 66.2% de las conexiones de agua, desagüe y electricidad, así como el 66.2% de la infraestructura en salud y el 64.7% de la infraestructura en internamiento, como se muestra a continuación:

**Tabla 1**

*Tipo de infraestructura en servicios*

Tipo de infraestructura en servicios	Buena	Regular	Mala
Infraestructura para brindar educación a los internos	0% (0 EE.PP.)	7.4% (5 EE.PP.)	92.6% (63 EE.PP.)
Servicios de agua, desagüe y electricidad	1.5% (1 EE.PP.)	32.4% (22 EE.PP.)	66.2% (45 EE.PP.)
Infraestructura en Salud	2.9% (2 EE.PP.)	30.9% (21 EE.PP.)	66.2% (45 EE.PP.)
Infraestructura de internamiento	2.9% (2 EE.PP.)	39.7% (27 EE.PP.)	64.7% (39 EE.PP.)

*Nota:* Adaptado de INPE, s.f.b.

Igualmente, en materia de gestión de los servicios que se brindan a los internos y que son necesarios para su resocialización, hay serias deficiencias. Como ha señalado la Defensoría del Pueblo (2018, pp. 91-93), en el ámbito de la seguridad, hacia el año 2017, había 82 492 internos y 2 779 agentes, lo que da una ratio de 30 internos por agentes, resaltando la situación del E.P. Lurigancho, que tenía hasta 117 internos por agente y E.P. Trujillo Varones, con 131 internos por agente.

No obstante, se debe considerar que los agentes penitenciarios realizan 3 turnos de seguridad, por lo que la ratio por turno efectivo era de 89 internos por agente, en promedio. Así, hacia octubre de 2023, si bien el número de agentes ha incrementado a 6500 –lo que hace un total de 2167 agentes por turno efectivo– nos da una ratio de 44 internos por agente, para una población de 94 502 internos a dicho momento (Diario Gestión, 2023).

Así también, se carece de instrumentos tecnológicos, tales como cámaras, arcos de seguridad, máquinas escáner de paquetes, y otras herramientas tecnológicas para evitar que el centro penitenciario se encuentre en un estado de vulnerabilidad (Defensoría del Pueblo, 2018, pp. 99-101).

En el ámbito de la educación, solo el 10.33% de la población está inscrito en actividades de educación técnico productivo (CETPRO), el 8.6% de la población penitenciaria accede a la Educación Básica Alternativa (EBA), mientras que solo el 0.12% realiza estudios a nivel superior. Esta falta de oferta se debe al hacinamiento, la falta de infraestructura, y la carencia de recursos humanos y logísticos para brindar estos servicios (INPE, s.f.b, pp. 109-112). En el ámbito de la salud, también se observa que la presencia de médicos es insuficiente con 1,283 internos por médico, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda 23 médicos por cada 10,000 habitantes y una falta severa de personal de salud mental (INPE, s.f.b, pp. 130, 138-139).

Estos datos sustentan la necesidad de analizar si son viables otras formas de ejecución de proyectos de inversión y de prestación de los servicios en centros penitenciarios, además de la obra pública tradicional, así como evaluar alternativas a la administración penitenciaria directa del INPE que permitan mejorar los indicadores antes señalados, a través de las modalidades contempladas en el Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas (APP) (2023) y proyectos en activos, que podría aportar al incorporar innovaciones tecnológicas y arquitectónicas avanzadas, influenciadas por los estándares internacionales y las mejores prácticas del sector privado, o al aportar financiamiento reduce la carga inmediata sobre el presupuesto público, aunque introduce complejidades en la gestión de contratos y la supervisión de la calidad de los servicios.

## 2. Justificación

La ejecución de proyectos de inversión en centros penitenciarios a través del sistema de promoción de la inversión privada se justifica por 4 razones principales.

- La primera justificación es que, en la inversión pública ejecutada a través de norma de contratación nacional (correspondiendo a la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, cuya vigencia ha iniciado en abril 2025), los riesgos son asumidos únicamente por el Estado, mientras que en el sistema de promoción de la inversión privada, estos se comparten con el privado. Uno de los riesgos más visibles son los procesos asociados con la resolución de controversias, como las declaratorias de nulidades y arbitrajes, que conllevan a otros procesos legales, los cuales retrasan la ejecución de las obras y generan perjuicios económicos al Estado. El caso más emblemático de esta situación en torno a la construcción de establecimientos penitenciarios en el sector Justicia es lo acontecido con el denominado proyecto Megapenal de Ica (Código Único de Inversión 2186942), cuya ejecución está a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), que tiene un avance físico de 25%, y respecto al cual, en el 2020, se declaró nulo el contrato de ejecución de obra con el Consorcio Ejecutor Ica. Desde entonces, se encuentra en controversia para la ejecución de la carta fianza (Andina, Agencia Peruana de Noticias, 2021).
- La segunda justificación es el interés que el sector privado ha mostrado en la ejecución de proyectos en infraestructura y servicios penitenciarios bajo la modalidad de APP en el Perú, en el pasado. Tal es el caso del Establecimiento Penitenciario de Huaral II, donde el sector privado mostró interés para ofrecer sus servicios en el sistema de vigilancia electrónica personal y en el sistema de bloqueadores de señal telefónica; por tanto, la competencia estaría garantizada.
- La tercera justificación reposa en que las APP visibilizan el costo real de mantener a un interno en condiciones mínimas y garantiza la sostenibilidad de dichas condiciones en el tiempo. No se trata de un encarecimiento del servicio, pues el presupuesto actual del INPE no refleja el costo real de mantener un preso, dado que existen costos ocultos asociados a la manutención, como por ejemplo, los alimentos, útiles de aseo y medicinas que son provistos por las familias a los reclusos (Campos, 2020). Además, los internos no viven en condiciones adecuadas ni acceden a servicios con suficiencia, como se ha descrito en el acápite anterior. Por tanto, brindar condiciones mínimas de habitabilidad y servicios a los internos sí implica que el Estado incremente el gasto en el sector penitenciario; sin

embargo, el hacerlo a través de una APP se procura el valor público de dicha inversión dado que, en esta modalidad, resulta una obligación contractual mantener los niveles de servicio para evitar sanciones pecuniarias. En cambio, actualmente, no existe un incentivo o mecanismo de coacción similar para que el INPE, incluso teniendo mayor disponibilidad presupuestal, mejore los estándares de los servicios a través de su administración directa.

- La cuarta justificación reposa en el rol clave que la infraestructura penitenciaria tiene en el proceso de resocialización y la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. Como se señala en instrumentos como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (conocidas también como las Reglas Nelson Mandela), las administraciones penitenciarias deben facilitar instalaciones adecuadas y de calidad para la participación plena de la vida en prisión de los penados (Naciones Unidas, 2016).

### **3. Antecedentes**

La construcción de cárceles a través de la participación privada en la región latinoamericana inicia alrededor del año 2000. En 1999 se inauguró la Penitenciaría Industrial de Guarapuava, en el Estado de Paraná, Brasil, la primera cárcel semiprivada de dicho país (Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad, s.f.), mientras que en 2002, en Costa Rica, se iniciaba el proceso de concesión para construir una prisión en Pococí, para un total de 1,200 reclusos (Murillo y Vizcaíno, 2009).

Durante la gestión del ex Presidente Valentín Paniagua, el entonces Ministro de Justicia nombró una comisión oficial que realizó un viaje a Costa Rica para conocer la experiencia de privatización de ese país, la misma que concluyó que un modelo privado podría compatibilizar el mejoramiento de la seguridad y la rehabilitación de los reclusos, con la escasez de recursos fiscales y su adecuada programación en el mediano y largo plazo. Asimismo, consideró viable otorgar en concesión al sector privado los servicios que se prestan en los diversos establecimientos penitenciarios, debiendo previamente elaborar un diagnóstico sobre cuántos centros penitenciarios deben concesionarse, la capacidad de éstos, los servicios que se incluirían en este proceso, la necesidad de contar con nuevos establecimientos penitenciarios o remodelar los existentes, el esquema que se aplicaría y sobre todo, lo relacionado al ente encargado de la supervisión y control del contrato de concesión (Defensoría del Pueblo, 2011, p.152).

Seguidamente, en 2002, se encargó una consultoría externa para elaborar un diagnóstico del sistema penitenciario nacional y asesorar al Estado en el otorgamiento en concesión de nuevos

establecimientos penitenciarios, a cargo de la empresa Carter Goble Associates (Cárcamo *et al.*, 2015, pp. 49-50).

Posteriormente, en 2005, mediante Decreto Supremo N° 014-2005-JUS, se creó una Comisión Multisectorial encargada de proponer las medidas necesarias que permitan viabilizar la construcción de establecimientos penitenciarios, inicialmente dos, identificados en las localidades de Huaral y Cañete, mediante alguna modalidad o tipo de concesión, participación público-privada u otro mecanismo de financiamiento y ejecución que promueva la inversión privada, así como el ordenamiento jurídico necesario para implementar dichas medidas (Defensoría del Pueblo, 2011, p.153).

Ya en el segundo gobierno de Alan García, con Resolución Ministerial N° 336-2006-PCM del 21 de septiembre del 2006, se constituyó una Comisión Multisectorial encargada de evaluar la problemática del sistema penitenciario y proponer las acciones de corto y mediano plazo para su solución. Esta comisión recomendó, entre otros, que la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) reinicie el proceso de concesión de establecimientos penitenciarios (Defensoría del Pueblo, 2011, p.153).

No es hasta el 2009 que Proinversión aprobó el primer Plan de Promoción de la Inversión Privada que incluyó un Concurso de Proyectos Integrales para el diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación, mantenimiento y transferencia de un establecimiento penitenciario. Sin embargo, varios procesos de este tipo se desarrollaron y, a pesar de los esfuerzos realizados, a la fecha solo se cuenta con un contrato de APP vigente en materia penitenciaria, relacionado únicamente con el servicio de telefonía pública y bloqueadores de señal de telecomunicaciones en algunos penales del país.

Mientras tanto, el INPE y el MINJUSDH continúan construyendo, ampliando y rehabilitando la infraestructura penitenciaria a través de la inversión pública tradicional, la cual tiene entre sus principales problemas, las demoras en la ejecución por la falta de presupuesto público.

Recientemente, el sector Justicia ha explorado nuevas formas de ejecución de este tipo de proyectos, como los Convenios por Administración de Recursos (CAR), cuya suscripción fue autorizada durante los años 2023 y 2024 para ejecutar el saldo de obra del megapenal de Ica en octubre del año 2023, a través del artículo 75 de la Ley N° 31912, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica. Sin embargo, a la fecha, dicho convenio no se ha suscrito.

#### 4. Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación

La pregunta principal de investigación que se busca responder en el presente trabajo de investigación es: “¿Cuáles alternativas de política pública a través del sistema de promoción de la inversión privada para incrementar y/o mejorar la infraestructura y/o gestión de establecimientos penitenciarios pueden implementarse?. Para ello, se parte de la hipótesis de que “las APP cofinanciadas y los proyectos en activos por permuta y uso de superficies son alternativas de política pública del sistema de promoción de la inversión privada implementables para incrementar y/o mejorar la infraestructura y/o gestión de establecimientos penitenciarios”.

Así, este trabajo de investigación desarrolla algunos criterios y propuestas puntuales sobre la base de la experiencia comparada y la experiencia peruana, que, considerando el marco legal vigente del sistema de promoción de la inversión privada, harían implementables las modalidades contractuales acotadas en la hipótesis que ofrece el referido sistema, para contribuir a resolver el problema público de las inadecuadas condiciones de los establecimientos penitenciarios del país.

Se debe destacar que el presente trabajo analizamos el uso de las modalidades del sistema de promoción de la inversión privada, tanto para la provisión de infraestructura, como para la gestión de servicios en establecimientos penitenciarios (alimentación, salud, educación, seguridad, asistencia, entre otros, a través de conglomerados de estos servicios) o ambos.

Este objetivo principal ha sido estructurado a través de 4 objetivos específicos de investigación y sus respectivas preguntas:

**Tabla 2**

*Objetivos específicos y preguntas de investigación*

Objetivos específicos de investigación		Preguntas de investigación
Objetivo específico 1	Identificar la situación de los establecimientos penitenciarios construidos y/o administrados con participación privada, en la experiencia comparada.	¿Cuál es la situación de los establecimientos penitenciarios construidos y/o administrados con participación privada, en la experiencia comparada?
Objetivo específico 2	Identificar los principales problemas y las lecciones aprendidas en los procesos de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura, administración y servicios en establecimientos penitenciarios en el Perú.	¿Cuáles fueron los principales problemas y lecciones aprendidas en los procesos de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura, administración y servicios en establecimientos penitenciarios en el Perú?
Objetivo específico 3	Identificar la percepción de los diferentes <i>stakeholders</i> (funcionarios gubernamentales, empresas privadas, personal penitenciario y	¿Cómo perciben los diferentes <i>stakeholders</i> (funcionarios gubernamentales, empresas privadas, personal penitenciario y comunidad)

	comunidad) sobre la posible introducción de APP en infraestructura penitenciaria.	la posible introducción de APP en infraestructura penitenciaria?
Objetivo específico 4	Identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas de los establecimientos penitenciarios construidos y/o administrados con participación privada, en la experiencia comparada y en la experiencia peruana.	¿Cuáles son las lecciones aprendidas y buenas prácticas sugeridas de los establecimientos penitenciarios construidos y/o administrados con participación privada, en la experiencia comparada y de la experiencia en el Perú?
Objetivo específico 5	Identificar alternativas de financiamiento de las APP y/o proyectos en activos en infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios	¿Cuáles son las alternativas de financiamiento de las APP y/o proyectos en activos en infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios?
Objetivo específico 6	Identificar mejoras de gestión para la implementación del sistema de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura penitenciaria y gestión de establecimientos penitenciarios en el sector Justicia.	¿Cuáles mejoras de gestión para la implementación del sistema de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura penitenciaria y gestión de establecimientos penitenciarios se pueden realizar en el sector Justicia?

*Nota:* Elaboración propia, 2024.

## 5. Metodología

La metodología de la presente investigación es principalmente cualitativa y se utilizarán 3 técnicas: revisión documental, análisis de casos y entrevistas semiestructuradas a profundidad con expertos.

La finalidad de la revisión documental fue identificar y analizar la información existente sobre la promoción de la inversión privada en proyectos penitenciarios en Perú. El procedimiento seguido fue consultar fuentes secundarias como las bases de los concursos, proyectos de contratos, estudios de pre inversión, entre otros, que conforman los denominados libros blancos de los proyectos de infraestructura penitenciaria promovidos con la participación de la inversión privada que obran en los archivos de Proinversión. El acceso a dichos documentos fue solicitado en el marco de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se evaluó la información para identificar los problemas recurrentes, lecciones aprendidas, etcétera.

Para el análisis de casos se consultaron fuentes secundarias, como artículos científicos y artículos de revistas especializadas, sobre la experiencia comparada en casos de provisión de infraestructura, administración y servicios en establecimientos penitenciarios con participación del sector privado. La revisión versó sobre 3 casos particulares: México, Brasil y Chile. Se realizó un análisis cualitativo de cada caso, enfocándose en los problemas encontrados durante el proceso de promoción de inversión y las lecciones aprendidas.

Con las fuentes señaladas se diseñaron los cuestionarios de preguntas para aplicar las entrevistas semiestructuradas a ex autoridades y personal técnico del MINJUSDH y de INPE

que participaron en los procesos de promoción de la inversión privada de los proyectos penitenciarios, así como expertos en la materia. En total se entrevistó a 11 profesionales, cuyos antecedentes laborales y académicos se detallan en el anexo 1, donde se valida la pertinencia de su participación en la presente investigación.

También se aplicó la técnica de observación cuantitativa, consultando los datos estadísticos sobre la gestión administrativa del INPE en su portal estadístico, así como sobre su gestión presupuestaria a través del Portal de Transparencia Económica del MEF. Se sistematizaron datos sobre el estado de la infraestructura penitenciaria, disponibles en el proyecto de Plan de Infraestructura Penitenciaria 2021-2024, solicitado al INPE en el marco de la citada Ley N° 27806.

Finalmente, se realizó un breve análisis económico sobre la rentabilidad de los activos del INPE, utilizando los indicadores económicos disponibles en diversos portales de datos abiertos.

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

### 1. La evolución del concepto de Asociaciones Público Privadas (APP)

La figura de APP en América Latina, tal como se conoce ahora, ha pasado por una evolución práctica, legal e institucional. Como señalan Umezawa y Reaño (2013, pp. 53-54), el término de APP puede hacer alusión a una diversidad de relaciones de colaboración entre el sector público y privado para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, por lo que, en ocasiones, es objeto de interpretaciones que lo relacionan con privatizaciones y/o con modelos contractuales más recientes.

Según Beltrán y Guadalupe (2014, p.8), las APP son un acuerdo entre actores públicos y privados para el desarrollo de un proyecto que es de interés público. Fasanando y Bonifaz (2021, p.11) definen a las APP como los acuerdos contractuales en el largo plazo entre los privados y las entidades públicas, a fin de brindar o ejecutar un activo o servicio público, siendo que en estos tipos de contratos la parte privada asume el riesgo de la gestión.

Por su parte, el World Bank (2014, p.14) entiende a las APP como contratos a largo plazo entre el sector público y privado, donde se brinda un activo o servicio público, donde la parte privada asume los mayores riesgos y la responsabilidad de la gestión. Por tanto, no existe un concepto unívoco de APP; en tal sentido, resulta pertinente hablar brevemente de su evolución conceptual y contexto.

Con la reducción del Estado en los ámbitos económico y social, producto de la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington, se realizó un proceso intensivo de privatizaciones en América Latina durante la década de 1990, transfiriendo los derechos de explotación y facultades de gestión sobre activos a empresas privadas, reservándose el Estado la titularidad de servicios de telecomunicaciones, transportes, electricidad, energía, entre otros; y ejerciendo un rol subsidiario y regulador (Umezawa y Reaño, 2013).

En ese contexto, se entiende como privatización a la transferencia de los derechos de propiedad sobre las empresas públicas que tienen forma de sociedad anónima, colocándolo en el mercado de acciones que hasta ese momento pertenecía al sector público, ello con la finalidad que lo adquiera un privado. También incluye las transferencias de actividades públicas al sector privado. En ese sentido, Sanz (1998) señala que existirá privatización en el momento que la transferencia se produce hacia el sector privado, sea ésta con o sin ánimo de lucro.

En el Perú, el proceso de privatización se inicia con la promulgación de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Empresas del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 674 (1991). Luego de ello se desarrolla el marco legal de promoción de la inversión privada que reguló las Concesiones de Infraestructura Pública y Servicios Públicos que, posteriormente, derivó al actual marco normativo de promoción de la inversión privada mediante APP.

La primera norma que se emitió al respecto fue el Decreto Legislativo N° 758, Ley para la Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos (1991). Según Nalvarte Salvatierra (2017, p.4), este sería el primer intento legislativo cuyo fin estaría orientado a entregar en concesión la infraestructura pública y/o el servicio público. Cabe precisar que la mencionada norma definía en su artículo 5° a la concesión como “el acto administrativo por el cual el Estado le otorga el aprovechamiento de una obra a un concesionario para la prestación de un servicio público”.

Posteriormente, en 1996, se emitió el Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos (1996). El artículo 1° del mencionado cuerpo normativo declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, mientras que el artículo 2° declaró que la modalidad a través de la cual se promueve la inversión privada es la concesión.

En ese mismo año se promulgó el Decreto Supremo N° 059-96-PCM (1996) a través del cual se aprobó 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. Como bien señala Nalvarte (2017), dicho cuerpo normativo que unificó todas las normas con rango de ley que regulaban la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos en ese momento (aunque las más conocidas eran los Decretos legislativos N° 758, 1991, y N° 839, 1996), fue la norma más importante, hasta la dación del Decreto Legislativo N° 1012 (2010).

No obstante, con el tiempo, como indican Umezawa y Reaño (2013, pp.59-60), el marco jurídico ya permitía el uso de otras modalidades contractuales como el *joint venture* o la asociación en participación, por lo que se empezó a tomar conciencia que la concesión era solo una de las alternativas para que los privados inviertan en proyectos estatales, lo que se terminó

de confirmar con la Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (2003), y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2004-PCM (2004), la cual establecía que la inversión privada en proyectos públicos puede ser formalizada bajo distintas modalidades contractuales, siendo incluso posible utilizar contratos innominados o atípicos, con la finalidad de materializar proyectos de inversión a través de las APP

Posteriormente, el primer marco normativo que definía y regulaba específicamente las APP fue el Decreto Legislativo N° 1012 (2010), el cual definía 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 o proveer servicios públicos. Asimismo, señalaba que la participación del Estado se daba a través de alguna de sus entidades. Su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 127-2014-EF (2014) adicionaba que las modalidades de APP incluían todos aquellos contratos en los que se propicia la participación activa del sector privado, tales como la concesión, asociación en participación, contratos de gerencia, contratos de riesgo compartido, contratos de especialización, así como cualquier otra modalidad contractual permitida por ley.

Posteriormente, el Decreto Legislativo N° 1224 (2015), Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, que derogó el anterior marco normativo, y mantiene el concepto de APP. Su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 410-2015-EF (2015), a diferencia del anterior, que determinaba supuestos sobre los tipos de contratos específicos que podrían ejecutarse a través de esa modalidad, establecía más ampliamente que podrían utilizarse todos aquellos contratos en los que se propicie la participación activa del sector privado, transfiriéndole a este los riesgos de la operación; asimismo, señalaba que la titularidad de la infraestructura pública, según sea el caso, se mantiene, revierte o transfiere al Estado.

Por su parte, el vigente marco normativo de las APP, es decir, el Decreto Legislativo N° 1362 (2018), que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos define a la primera como una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados. Su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 240-2018-EF (2018), añade que a través de las APP se distribuyen de manera adecuada los riesgos del proyecto y se destinan recursos preferentemente

del sector privado, para la implementación de proyectos en los que se garanticen niveles de servicios óptimos para los usuarios.

Cabe precisar que en todos los marcos normativos antes citados siempre se ha buscado realizar una clasificación de las APP, basando dicha distinción en su capacidad o no de poder generar ingresos para la ejecución y mantenimiento del proyecto; es decir, si requerirán o no algún tipo de financiamiento o garantía por parte del Estado para la ejecución.

Así, el marco normativo vigente denomina a esta clasificación como APP Cofinanciadas a aquellas que requieren cofinanciamiento, u otorgamiento o contratación de garantías financieras por parte del Estado, o garantías no financieras que tienen probabilidad significativa de demanda. Las APP Autofinanciadas son aquellas que tienen capacidad propia de generación de ingresos y, por tanto, no requieren cofinanciamiento.

## **2. Evolución del concepto de proyectos en activos**

El Estado, con la finalidad de incluir la participación del sector privado en el desarrollo de los servicios públicos e infraestructura, en bienestar de la población, a lo largo de los años ha implementado diversos mecanismos, además de las Asociaciones Público Privadas (APP), como los Proyectos en Activos (PA) y las Obras por Impuestos (OxI).

Al respecto, en lo que concierne al presente punto, se define a los Proyectos en Activos como mecanismos de promoción de la inversión privada en activos de titularidad de los Ministerios, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y otras entidades permitidas por Ley, efectuados bajo los siguientes esquemas: i) disposición de activos, que incluye la transferencia y la permuta de bienes inmuebles, y ii) contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley. Asimismo, a diferencia de otros mecanismos de inversión privada, en los Proyectos en Activos los inversionistas privados pueden desarrollar proyectos sobre los activos de titularidad estatal por su propia cuenta y riesgo, sin comprometer en ningún momento, salvo excepción legal expresa, recursos públicos ni trasladar riesgos a la entidad pública correspondiente (Estudio Echeopar, s.f.).

Se debe señalar que el no compromiso de recursos públicos y el no traslado de riesgos a la Entidad pública titular del proyecto es, por ejemplo, un contrato de usufructo de un terreno de propiedad de una Municipalidad a favor de un inversionista destinado al desarrollo de un complejo comercial, donde los riesgos son asumidos íntegramente por el inversionista. (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], s.f.).

Bajo esta modalidad se han ejecutado diversos proyectos con gran impacto social en el país como viviendas sociales, mercados, parques industriales, centros comerciales, estacionamientos de vehículos, centros de beneficios ganaderos, centros médicos especializados, terminales terrestres, parques temáticos, entre otros (Proinversión, 2024).

Por su parte, estos Proyectos en Activos han sido diseñados como una alternativa para la explotación de los activos de las entidades públicas, en este caso, los predios, mediante el arrendamiento, derecho de superficie, etcétera (Fernández Rojas, 2021).

Ahora bien, los Proyectos en Activos, como modalidad de promoción de la inversión privada en la normativa peruana, nacieron con el Decreto Legislativo N° 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado (1991), mediante el cual se facultó la transferencia de un activo de una empresa del Estado.

Cabe señalar que la figura de proyectos en activos nació con el Decreto Legislativo N° 674, pero no tenía dicho nombre, y estableció que las empresas del Estado podían disponer sus activos para fomentar la inversión privada. Posteriormente, mediante la Ley N° 26440 (1995), se dispuso que esta modalidad de proyectos en activos se extienda también a las demás entidades del Estado, no solo a las empresas estatales.

En el Decreto Legislativo N° 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 (2010), que constituye el primer dispositivo legal que regula a las APP, aunque no se observa una mención específica del concepto de Proyectos en Activos ni de su desarrollo.

Posteriormente, mediante la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2014 (2013), se modifica el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 674 (1991), quedando redactado de la siguiente manera:

- a) La transferencia del total o de una parte de sus acciones y/o activos, en este último caso, incluso mediante la permuta de bienes inmuebles, en cuyo caso serán de aplicación las normas que regulan el Sistema Nacional de Bienes Estatales (el subrayado es de los autores de la presente investigación).

Seguidamente, en el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (2015), se desarrollan algunos supuestos bajo los cuales podía ejecutarse esta modalidad de promoción de la inversión privada, aunque no la definió claramente, conforme se observa en el siguiente artículo:

### **Artículo 31.- Definición**

31.1 Los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales promueven la inversión privada sobre activos de su titularidad a través del Organismo Promotor de la Inversión Privada respectivo, bajo los siguientes esquemas:

a) Disposición de activos, que incluye la transferencia total o parcial, incluso mediante la permuta de los bienes inmuebles.

b) Contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley.

31.2 Los contratos de Proyectos en Activos no pueden comprometer recursos públicos ni trasladar riesgos a la entidad pública, salvo disposición legal expresa.

(el subrayado es de los autores de la presente investigación).

Hay que tener en cuenta que, a diferencia del Decreto Legislativo N° 674, en este dispositivo legal se permitía la disposición de un activo, mediante los contratos de cesión, arrendamiento u otros mecanismos y no únicamente la transferencia total o parcial -sin señalar mediante qué modalidad-. Inclusive, se amplió la facultad de promover estos proyectos a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y no únicamente a las empresas del Estado.

De esta manera, dicho cuerpo legal tuvo diversas modificaciones legislativas posteriores, que fueron recogidas en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 254-2017-EF (2017); no obstante, la disposición antes señalada, no sufrió variación alguna.

Tiempo después, el referido Decreto fue derogado por el Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (2018), y que, a la presente fecha, continúa vigente. Así pues, se tiene la siguiente definición:

### **Artículo 49. Definición de Proyectos en Activos**

49.1 Los Proyectos en Activos constituyen una modalidad de participación de la inversión privada promovida por las entidades públicas con facultad de disposición de sus activos, así como por las entidades públicas a las que se refiere el artículo 6.

49.2 La aplicación de esta modalidad de participación de la inversión privada está a cargo del Organismo Promotor de la Inversión Privada respectivo y recae sobre activos presentes o futuros de titularidad de las entidades públicas mencionadas en el numeral precedente, bajo los siguientes esquemas:

1. Disposición de activos: implica la transferencia total o parcial, incluida la permuta de bienes inmuebles.

2. Contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley.

49.3 Los contratos de Proyectos en Activos no pueden comprometer recursos públicos, ni trasladar riesgos al Estado, salvo ley expresa. (el subrayado es de los autores de la presente investigación).

Asimismo, el artículo 6 del mismo cuerpo legal, señala que las entidades competentes de realizar la disposición de sus activos son las siguientes:

#### **Artículo 6. Entidades públicas titulares de proyectos**

6.1 El Ministerio, Gobierno Regional, Gobierno Local u otra entidad pública habilitada mediante ley expresa, asume la titularidad del proyecto a desarrollarse mediante las modalidades reguladas en el presente Decreto Legislativo. (el subrayado es de los autores de la presente investigación).

En ese sentido, mediante esta normativa, se le brindó una precisa definición de la figura de Proyectos en Activos, resaltando que esta facultad de disposición no se circunscribe únicamente a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para ser competentes de la promoción de estos proyectos, sino que cualquier otra entidad pública habilitada mediante ley expresa puede asumir la titularidad de este. Además, esta modalidad permite la disposición de bienes futuros.

Finalmente, respecto a los riesgos generados en estos proyectos de gran envergadura, estos no se pueden trasladar a la entidad pública titular del proyecto -conforme se señalaba en la normativa anterior- y, de manera general, no se pueden trasladar al Estado.

### **3. Los costos de transacción en las operaciones entre sector público y privado en una APP**

Cuando el Estado formula proyectos de inversión y define las necesidades públicas que éstos van a abastecer, hace uso de los recursos públicos a través de los recursos humanos, infraestructura y otras variables que conforman las capacidades de las entidades públicas. Las acciones que se realizan para disponer de dichos recursos se conocen como costos de transacción.

Al respecto, Vicher (2022) señala que se generan costos de transacción, tanto en los intercambios que se producen en el mercado como en los intercambios que se realizan en el interior de las empresas y todo tipo de organizaciones. También considera que en la administración pública, las premisas de los costos de transacción han servido fundamentalmente para sustentar la idea de la eficiencia de la administración privada, dando pie a figuras como las APP, precisamente.

Asimismo, Ayala Espino (1996, p.349) considera que el Estado incurre en estos costos de transacción, por ejemplo, al tomar decisiones, diseñar y aplicar políticas públicas, pues efectúa gastos de información y contratación en el intercambio de derechos de propiedad. Incluso, la intervención gubernamental es, también, un costo de transacción más.

Así, en la formulación y ejecución de un proyecto de inversión, los costos de transacción son diversos. Un proyecto debe contar con una identificación clara del problema de una población determinada en un territorio y la certeza de quienes serán la unidad formuladora y la unidad ejecutora, u otros agentes involucrados. Después de ello, se realiza el análisis de la demanda, la oferta y la brecha entre ambas en el mercado para, posteriormente, realizar un análisis técnico entre las alternativas de solución que existen y, finalmente, un análisis de los costos y precios que representará el proyecto, incluyendo los riesgos del mismo y una evaluación social que busca garantizar que el gasto realizado vaya a conseguir un beneficio sobre la población atendida, incluyendo el análisis costo beneficio. Por último se realiza la evaluación de la sostenibilidad del proyecto y su financiamiento (Instituto de Ciencias Hegel, 2020).

En un proyecto de inversión bajo el alcance del sistema de promoción de la inversión privada, los costos de transacción son compartidos entre el sector público y el sector privado, incluso en los supuestos de las APP autofinanciadas y las APP cofinanciadas que son formulados a través de la normativa del Sistema Multianual de Inversiones (Invierte.pe).

De acuerdo con el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, en una APP (Decreto Supremo N° 240-2018-EF, 2018), se pueden identificar diferentes costos de transacción que asume el Estado, a lo largo de sus 5 fases de desarrollo. En la Fase de Planeamiento y Programación, que comprende la planificación de los proyectos y de los compromisos y que culmina con la opinión de relevancia de las entidades públicas competentes identificadas por el Órgano Promotor de la Inversión Privada, los costos de transacción serán mayores según la cantidad de actores que participen en el proyecto pues, de acuerdo con el ámbito del mismo, se puede requerir la opinión de más de un actor con competencia, como un organismo regulador, un Ministerio, un Gobierno Regional, un Gobierno Local, u otros. Otro costo de transacción en esta fase es la contratación de especialistas correspondientes, según cada proyecto en específico.

En la Fase de Formulación, que comprende el diseño y/o evaluación del proyecto a cargo de la Entidad pública titular o de Proinversión, un costo de transacción típico es la contratación de consultores especializados (finanzas, aspectos técnicos y legales) en la gestión de proyectos de APP para la formulación del Informe de Evaluación que incluye estudios de demanda, técnicos, económicos y financieros, valor por dinero, entre otros.

En la Fase de Estructuración, que comprende la estructuración económica financiera del proyecto, así como el mecanismo de retribución (de corresponder), la asignación del riesgo y diseño del contrato, participan muchos actores como el Organismo Promotor de la Inversión Privada (OPIP) que si es Proinversión, incluye un Director de Proyecto, un asesor técnico, financiero, legal, ambiental, social, adicional al costo del Comité Especial, de la Dirección Ejecutiva y del Consejo Directivo que participan en la aprobación de los documentos de estructuración como son las Bases y la Versión inicial del Contrato, la Entidad pública titular del proyecto, y el Ministerio de Economía y Finanzas. Por consiguiente, las interacciones entre estas entidades son constantes e insumen, principalmente, recurso humano tanto de las entidades públicas como de los asesores especializados que se contratan.

En esta fase, como en la anterior, también existen los costos relacionados a la elaboración de estudios y aquellos que se generen por la preparación de información adicional.

Se debe resaltar que el marco normativo más reciente sobre las APP ha intentado disuadir al Estado de que incurran en costos de transacción que no generen valor como, por ejemplo, lo que establece el Decreto Legislativo N° 1362 (2018):

#### Artículo 12. Proinversión

(...) Se establece el reembolso de gastos realizados por Proinversión, ante el constante abandono de proyectos de las entidades.

12.9 Proinversión aplica mecanismos disuasivos a las entidades públicas titulares de proyectos, para evitar que abandonen sus proyectos en cartera, entre ellos, el reembolso de los gastos incurridos por Proinversión.

Al respecto, Nalvarte (2017) apoya la necesidad de incorporar este tipo de disposiciones en la ley, debido a que existen entidades públicas (ministerios) que efectúan un encargo a Proinversión para desarrollar un proyecto mediante APP y, luego de algunos años trabajando en el proyecto, deciden dar marcha atrás y ya no realizarlo, habiendo Proinversión dedicado importantes recursos humanos y financieros.

En la Fase de Transacción, que consiste en la apertura al mercado del proyecto, donde se incluyen las actividades de promoción, *roadshows*, la negociación de contratos con las empresas privadas interesadas, así como la revisión de los documentos que acrediten la capacidad financiera, técnica y legal de los postores que precalifiquen al concurso. La OPIP solicita las opiniones e informes previos sobre la Versión Final del Contrato de las diferentes entidades públicas intervinientes, en sus respectivos roles, por lo que se incluyen los costos del equipo de la entidad, equipo de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del MEF y del equipo de la Contraloría General de la República. Asimismo, recibe y evalúa los comentarios de los postores.

Finalmente, en la Fase de Ejecución Contractual, que comprende el periodo de vigencia del contrato, los costos de transacción estarán ligados a las acciones de administración y supervisión del debido cumplimiento del contrato por lo que se hace necesaria la supervisión y regulación de los concesionarios de los proyectos de inversión, para lo cual las entidades a cargo de dichos proyectos deben contar con las capacidades suficientes para realizar esas labores (O'Neill y Aguirre, 2014, pp. 4-5). Asimismo, en esta etapa hay que considerar los costos de las adendas, que son los costos por la adaptación y flexibilidad durante la ejecución del proyecto, ya que los contratos de APP pueden necesitar ajustes para responder a cambios

que se presenten. También los costos de la resolución de estos conflictos, que incluyen gastos legales, de mediación y la implementación de mecanismos de resolución de conflictos.

Según el tipo de proyecto, un costo de transacción adicional será que la entidad concedente cuente con personal claramente especializado en la materia como parte de la administración de contrato, para procurar el cumplimiento de las regulaciones establecidas por el Organismo Regulador correspondiente, cuando aplique. Cabe precisar que, si bien durante las fases previas a la ejecución contractual, el Organismo Regulador emite opiniones no vinculantes, el no cumplimiento de su regulación por parte del privado, puede conllevar a la aplicación de penalidades.

Caso similar ocurre con el rol de la Contraloría General de la República, ya que a fin de obtener un informe previo favorable en la Fase de Transacción del proyecto, será necesario contar con los profesionales especializados en materia de crédito fiscal y capacidad financiera del Estado.

Para minimizar los costos de transacción es fundamental implementar estrategias efectivas, como la planificación de una cartera robusta de proyectos del sector, estandarización de contratos, el uso de procesos de licitación transparentes y la inversión en sistemas de monitoreo y evaluación robustos. La formación de equipos de gestión capacitados y la adopción de buenas prácticas en la negociación y supervisión pueden contribuir a reducir estos costos.

#### **4. Alcance de los contratos por APP**

El alcance de los contratos de APP es amplio. Estos incluyen desde la provisión únicamente de la infraestructura, hasta la entrega de un servicio integral, los cuales no pierden el carácter público. Además, se caracterizan por ser contratos de largo plazo, en los que el sector privado financia la inversión y con su puesta en funcionamiento, el Estado entrega una retribución económica o esta viene de las tarifas de los servicios, los cuales están sujetos al cumplimiento de estándares o indicadores establecidos en los contratos. No obstante, el rasgo más distintivo es que este tipo de modalidad contractual debe basarse en la evaluación del valor por dinero, cuando el privado se encuentre en una mejor posición para otorgarlo con mayor calidad (Alonso, Pinto, Astorga, y Freddi, 2014, p. 8).

De acuerdo con Alonso, Pinto, Astorga, y Freddi (2014, p. 10), las tipologías más comunes son:

- Construcción: se licita la construcción de un diseño aportado por el Estado.
- D+C (Diseño y Construcción): el privado es responsable de elaborar el diseño y la construcción a partir de los requisitos entregados por el Estado.
- DBOT (*Design-Build-Operate-Transfer*): es el modelo más frecuente de APP, donde el privado diseña, construye, opera y transfiere finalmente al sector público.
- Operación, gestión o servicio: el privado provee completamente el servicio contratado.

## **CAPÍTULO III. DESARROLLO DEL TEMA**

### **1. La experiencia comparada sobre la participación privada en la construcción y administración de cárceles**

En el siguiente análisis, los casos de países seleccionados con experiencia de contratos de APP para cárceles son Brasil, Chile y México. Los dos primeros casos han suscrito contratos de tipo DBOT, con algunas diferencias en cuanto el servicio de seguridad penitenciaria que se precisan en las siguientes páginas, y en el último caso, de tipo diseño, construcción, operación y mantenimiento (DBOM, por sus siglas en inglés).

A continuación, se presentan aspectos positivos y negativos de dichas experiencias, con la finalidad de extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas sugeridas que contribuyan a repensar el uso del sistema de promoción de la inversión privada para la infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios en nuestro país.

#### **1.1 El caso de Brasil**

Antes de la aparición de la figura contractual de APP, tal como es conocida ahora, en Brasil se desarrollaron experiencias particulares de externalización o tercerización de servicios en cárceles, llamados también modelos de cogestión (Reis, 2013, p. 194). Bajo este modelo, por ejemplo, en 1999, se inauguró la Penitenciaría Industrial de Guarapuava, en el Estado de Paraná, con capacidad para 240 internos varones y un área de 7,177m<sup>2</sup>, de los cuales 1,500 m<sup>2</sup> fueron destinados a la instalación de una factoría de muebles donde los internos podrían trabajar.

Los servicios (seguridad interna, asistencia social, médica, psicológica y jurídica de los internos) de este recinto fueron externalizados a la empresa Humanitas. Mientras que la factoría fue concesionada a la empresa Azulbrás.

La primera cárcel construida bajo la modalidad de Parcerías Público-Privadas (PPP) fue el complejo de Ribeirão das Neves, en la ciudad de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais. La licitación fue lanzada en 2008, por un periodo de 27 años, inaugurando el complejo en 2013. Se trató de un proyecto de US\$ 137 millones de inversión, con una capacidad de albergue de 3,040 internos (varones) con bajos niveles de violencia y sentencia firme (Pachico, 2013). A cambio, se estableció una transferencia por parte del Estado de Minas Gerais de R\$ 2,100 reales brasileños mensuales por plaza ocupada o US\$ 345, al tipo de cambio actual (Athayde, 2009).

Posteriormente, se desarrolló el proyecto del Centro Integrado de Recuperación de Itaquitinga, en el estado federal de Pernambuco, con una capacidad para 3,000 internos. El consorcio ganador de la concesión fue SPE Reintegra Brasil S.A., conformado por 2 empresas, DAG Construtora Ltda. y Socializa Empreendimentos e Serviços de Manutenção Ltda. Para esta concesión administrativa se estableció un periodo de 33 años con un valor de contrato de R\$ 1,953,324,301.44 reales brasileños o US\$ 321,217,540 al tipo de cambio actual (Radar PPP, 2009).

En total, se han desarrollado 33 proyectos de cárceles con participación privada, bajo el esquema de PPP (Brembatti y Fontes, 2019), todas bajo la modalidad de contratación administrativa. Los estados con la mayor cantidad de PPP carcelarias son Amazonas (8) y Bahía (7).

En cuanto a la gestión, en términos generales, Brasil adoptó un modelo donde el gobierno retiene la responsabilidad final de la custodia de un recluso, quedando a cargo de la seguridad externa y la administración penitenciaria (es decir, el Estado elige al alcaide, vicealcaide y coordinador de seguridad), mientras los actores privados gestionan todos los demás servicios, incluidos la seguridad interna, la alimentación, la asistencia médica, la asistencia jurídica, la atención dental, el ocio, la educación, la gestión de instalaciones y el suministro de vehículos (Cabral & Saussier, 2013, p.109).

### **1.1.1 Los compromisos financieros del Estado brasileiro en las concesiones carcelarias**

En promedio, el costo mensual por la manutención de cada preso es de R\$ 1,900 (US\$ 312) en una cárcel bajo el esquema de APP. Sin embargo, el valor transferido por el Estado es de R\$ 3,800 (US\$ 625). La diferencia corresponde al monto que el Estado paga por la infraestructura, pues al término de la sociedad, el Estado se convierte en propietario de esta (Pinheiro Matias & Freitas Araújo, 2020).

En el sistema público, el valor es menor y varía según el Estado. Santa Catarina, Amazonas y Bahía son los Estados con los costos unitarios más altos, aunque se debe considerar que las características de las prestaciones que se entregan a los privados de libertad no son idénticas (ver anexo 2).

### **1.1.2 La seguridad penitenciaria y las medidas disciplinarias en las concesiones carcelarias de Brasil**

La forma de proveer la seguridad interna en las cárceles operadas por APP difiere de las cárceles públicas. El sistema de apertura y cierre de celdas, que en los centros penitenciarios públicos es de forma manual y está a cargo de los agentes, en las concesionadas se usa un sistema electrónico, así los agentes no tienen contacto con los internos, solo dan órdenes desde una sala de información. De esta forma, la posibilidad de que un detenido tenga como rehén a un agente es casi nula (Pinheiro Matias & Freitas Araújo, 2020).

Los agentes penitenciarios de las APP son llamados monitores y solo pueden utilizar esposas y porras. En caso de motín, el Estado pone a disposición un equipo de agentes especiales con facultades policiales (Cabral & Saussier, 2013, p.109).

En cuanto a las medidas disciplinarias internas, en el caso del Estado de Minas Gerais, existe una comisión que se encarga de evaluar las penas cometidas por los internos. Si uno de los empleados es irrespetado, por ejemplo, el detenido queda aislado hasta por 10 días, tiempo durante el cual no puede disfrutar del sol, ver televisión, fumar o recibir visitas (Pinheiro Matias & Freitas Araújo, 2020).

## **1.2 El caso de Chile**

Frente al problema de hacinamiento, en el año 2000, mediante un Convenio Mandato del Ministerio de Justicia al Ministerio de Obras Públicas, se implementó el primer Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. Se estipuló que la concesión se otorgaría al concesionario por un periodo de 20 años, ejecutándose bajo un sistema mixto, es decir, con participación pública e intervención privada (Pérez Vaquero, 2017).

El proyecto consistía en la construcción de 10 centros penitenciarios mediante una concesión que se otorgó a la empresa COPSA. Las construcciones se dividieron en 4 grupos:

- **Grupo 1.** Iquique, La Serena y Rancagua.
- **Grupo 2.** Antofagasta y Concepción.
- **Grupo 3.** Santiago I, Valdivia, y Puerto Montt.
- **Grupo 4.** Talca y Santiago II.

La primera cárcel concesionada de Chile se inauguró el 22 de noviembre de 2005 en Rancagua (Miranda, 2015).

### **1.2.1 Los compromisos financieros del Estado chileno en las concesiones carcelarias**

De acuerdo a las bases de Licitación del grupo 1 del Programa de Concesión, la oferta económica contemplaba un Subsidio Fijo a la Operación (SFO), que es un monto de cuota semestral solicitado por el concesionario y pagado desde la fecha de puesta en marcha del servicio, de 211,867 Unidades de Fomento (UF<sup>1</sup>), que equivalen al valor actual de \$ 8,087,362 pesos chilenos y US\$ 8,192.50, y un pago variable, que es un monto de subsidio semestral por interno por la prestación de los servicios básicos de 12.5 UF, que equivalen al valor actual de \$ 477,148 y US\$ 483.35.

Asimismo, conforme a los resultados señalados en la Memoria Anual 2013 de la Concesionaria BAS S.A (2013, p.11), los 3 penales del Grupo 1 superaron la capacidad de albergue estipulada en el contrato original. Así, el penal Alto Hospicio tuvo una ocupación de 107%; el penal La Serena, de 109.2% y el penal Rancagua, de 114.3%.

En los contratos de concesión se había estipulado que, en caso en los penales concesionados se albergue más internos, el concesionario recibiría una Compensación por Sobrepoblación que, en otras palabras, es un pago adicional por cada reo que sobrepase la capacidad del recinto. Ese dinero se calculaba según el contrato de cada concesión. Por ejemplo, en el caso del penal Santiago I, que estuvo sobrepoblado en el año 2013, el pago adicional le costó al Estado \$ 1,400 millones pesos chilenos (Reportajes BioBio, 2016), que en el valor actual equivale a US\$ 1,443,076.

### **1.2.2 La seguridad penitenciaria y medidas disciplinarias en las cárceles concesionadas de Chile**

El modelo de concesión para las cárceles en Chile se denomina Design, Build Operate and Transfer (DBOT), esto es, que el privado se encargaba de diseñar, construir, operar y transferir la infraestructura penitenciaria al Estado al término de la concesión, mientras que este último se encargaría de fiscalizar el cumplimiento de lo estipulado en el contrato de concesión (Molina García, 2020).

---

<sup>1</sup> Se debe tener en cuenta que, a la fecha, cada UF equivale a \$ 33,609.65.

En el aspecto de gestión, por tratarse de una modalidad mixta, los roles estaban distribuidos. El privado se encargaría de dirigir y administrar el establecimiento penal, así como de la intervención psicosocial y la provisión de servicios a la población penal, resguardando los derechos fundamentales de los internos, modernizando las dependencias penales, asegurando la segmentación de los internos y planteándose la misión de generar proyectos de capacitación y reinserción social más efectivos, aunque la custodia continuó a cargo de la Gendarmería de Chile (Sanhueza y Pérez, 2017).

La división de roles estableció que el Estado se encargaría de la vigilancia, seguridad y administración del establecimiento representado, en este caso, por la Gendarmería de Chile. Asimismo, debe fiscalizar y controlar el cumplimiento de estándares, además de pagar semestralmente a los concesionarios. Por su parte, los actores privados deben diseñar, construir y equipar los establecimientos, generar un manual operativo para capacitar al personal de Gendarmería, mantener la infraestructura y equipamiento, proveer servicios alimenticios, de salud y de reinserción social (Sanhueza y Pérez, 2017).

### **1.2.3 Problemas y críticas ocurridos durante la ejecución**

Los retrasos contractuales en la construcción de los penales de Santiago II y la cárcel de Talca por problemas en la compra de terrenos, destacan entre las incidencias. Igualmente, el plazo de entrega y puesta en operación de los recintos fue mayor a la estipulada en los contratos de concesión debido a que el Ministerio de Justicia y la Gendarmería de Chile modificaron el proyecto inicial antes de la ejecución de la obra, lo que generó el aumento en la cantidad de metros cuadrados y, por tanto, un sobre costo para el concesionario (Molina García, 2020).

Molina García (2020, pp.46-47) indica que se presentaron ciertas falencias en la ejecución del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria en Chile, tal como se cita a continuación:

[...] no se pueden desconocer las falencias presentes en el sistema de APP en recintos penitenciarios [...], las cuales se dividen en problemas relacionados con la sobrepoblación de internos [...] los cuales a su vez se traducen en su mayoría en un aumento de los costos por parte del Estado.

Sobrepoblación

[...] respecto a los pagos de compensación por sobrepoblación, en aquellos casos en que el número de internos superara el 120% de la capacidad de diseño de los recintos

penitenciarios [...] durante el primer semestre del año 2008 se superó por un día el 120% de la capacidad de diseño en el recinto penitenciario Santiago 1, lo que implicó una compensación por sobrepoblación de 100 UTM (\$3.658.100 en valor pasado) [...] es decir, independiente de si el límite es superado por 1 o 260 internos la compensación por día es la misma (100 UTM). [...]

#### Subutilización de los Recintos Penitenciarios

[...] se determina que en otros recintos a lo largo del país existe una subutilización de las plazas existentes [...] existe una cantidad de cupos sin utilizar considerable, a pesar de que el pago por parte del Estado sigue siendo el mismo a el caso de que el recinto se encuentre completamente utilizado (el subrayado es de los autores de la presente investigación).

Por último, en la etapa de operación, Molina García (2020, p.49) señala que, se presentaron situaciones que cuestionaban la calidad del servicio, como atrasos en la entrega de la alimentación y alimentos en estado de fermentación.

### **1.3 El caso de México**

Además del hacinamiento, los centros penitenciarios de México se caracterizan por concentrar eventos violentos. Antes de la utilización de las APP para proveer infraestructura penitenciaria, se realizaron algunos intentos de mejora de gestión, como la transferencia de centros penitenciarios de los Estados a la federación (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015, p. 146).

En el 2010, durante la administración de Felipe Calderón, se inició la firma de contratos para la construcción de 10 Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), bajo el esquema de APP, en la modalidad de DBOM (Mariano *et al.*, 2022). Específicamente se trató de construcciones de tipo *Brownfield*, es decir, se aprovecharon instalaciones existentes que fueron adicionadas, modificadas o mejoradas (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.142). De hecho, las cárceles fueron los proyectos que motivaron la aprobación de una Ley de Asociaciones Público-Privadas en el año 2012 y las primeras infraestructuras en construirse bajo dicha modalidad en México.

#### **1.3.1 Los compromisos financieros del Estado mexicano en las concesiones carcelarias**

Los 10 CEFERESOS se adjudicaron a un total de 6 empresas (ver anexo 3), las cuales son responsables de los servicios de alimentación, lavandería y el mantenimiento de la infraestructura (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p. 147).

Todos los proyectos constituyeron adjudicación directa. Los contratos se firmaron con una vigencia de 22 años, los cuales llegarán a término en 2032 para efectuar la transferencia de los penales a la Comisión Nacional de Seguridad, aunque con la posibilidad de negociar una renovación del contrato (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.143).

El gobierno se comprometió a pagar anualmente por la utilización de las instalaciones y los servicios; no obstante, no se habrían contemplado sanciones para las empresas en caso de incumplimientos (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.130). Según Cattán y Sabo (2012), se tenía previsto que, con la construcción de los centros penitenciarios, las empresas obtendrían un margen de ganancia del 35%.

El costo diario por recluso está por encima de \$ 1,500 pesos mexicanos, lo que significa una inversión 10 veces mayor a la de las cárceles estatales, en las que el costo por recluso ronda los \$ 150 al día (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.148).

El CEFERESO N° 11, CPS Sonora, fue el primer centro penitenciario federal construido bajo el esquema de APP, con una inversión de \$ 4,200 millones en la construcción. El gasto mensual por cada persona privada de la libertad allí es de \$ 76,758.58, aproximadamente (Mariano *et al.*, 2022).

### **1.3.2 La seguridad penitenciaria y medidas disciplinarias en las cárceles concesionadas de México**

La seguridad penitenciaria y la imposición de las medidas disciplinarias en las cárceles mexicanas gestionadas por una APP quedó a cargo de la custodia penitenciaria, que depende administrativamente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. No obstante, una particularidad es que en México, desde el 2012, para ser custodio penitenciario, se debe optar por la Licenciatura en Custodia Penitenciaria de 3 años, acreditada por la Secretaría de Educación de dicho país, cuyo dictado está a cargo de la Academia Nacional Penitenciaria (ANAP) (Gobierno de México, 2017). La seguridad perimetral o externa de los centros penitenciarios está a cargo del Servicio de Protección Federal (Horzella, 2022).

### **1.3.3 Problemas y críticas ocurridos durante la ejecución**

En cuanto a los problemas y críticas, una primera crítica recibida a dichos proyectos es que las empresas constructoras a las que se les adjudicaron no tenían experiencia en construcción o

gestión de establecimientos penitenciarios. Las empresas estadounidenses con experiencia se rehusaron a participar de los procesos, debido a los niveles de violencia que atravesaba el país (O'Neill, 2012; Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.147). Asimismo, la falta de transparencia fue una acusación recurrente. Después de la firma de los contratos, estos fueron reservados por 12 años, aduciendo razones de seguridad (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.145).

Sobre el aspecto de gestión, las cárceles construidas por APP en México son criticadas porque, pese al costo y endeudamiento, son igual de violatorias de los derechos humanos de los reclusos que en una cárcel pública (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015, p.131). Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en su Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2020, encontró que en el penal de Hermosillo solo existía un médico por cada 2,359 presos (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.148). Asimismo, el CPS Sonora carecía de actividades para la reinserción social (Mariano *et al.*, 2022).

Finalmente, se cuestiona que las empresas que ganaron las adjudicaciones de establecimientos penitenciarios también ganaron proyectos posteriores de diferentes rubros, lo que limitaría la competencia económica, según los críticos (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020, p.145).

## **2. Resultados favorables y lecciones aprendidas en los casos seleccionados de la experiencia comparada para la construcción de infraestructura penitenciaria y la provisión del servicio penitenciario a través de APP**

Según los casos seleccionados de experiencia comparada, se han identificado resultados favorables en el uso de APP para la construcción de infraestructura penitenciaria y la administración de las cárceles, en la provisión de los servicios brindados a los internos. Sin embargo, también se aprecian lecciones aprendidas sobre términos contractuales y aspectos de la gestión. Todos ellos deben ser analizados y tomados en cuenta para retomar esta estrategia de inversión en cárceles peruanas.

En el caso de Brasil, la evidencia empírica señala que, con la participación de los privados en la gestión penitenciaria, se han reducido costos y aumentó la calidad de las prestaciones a los internos. El estudio de Cabral y Azevedo (2008) compara una prisión pública y otra concesionada del Estado de Bahía. Para brindar validez al estudio, las instalaciones de ambas cárceles estudiadas son similares en estructura física (mismo diseño) y tienen la misma capacidad (ambas fueron diseñadas para albergar a 268 reclusos).

En términos de costos, los autores observaron que la prisión administrada públicamente, a comparación de la prisión concesionada, emplea un 20% más de personal, tiene índices de ausentismo (inasistencias) de este, 3 veces más altos y paga un 60% más en salarios a los funcionarios penitenciarios. También encontraron que en la cárcel pública se gasta 3 veces más en servicios de agua y electricidad que en la cárcel concesionada.

Cuando los autores analizaron los servicios proporcionados a los internos, a través de indicadores de calidad, encontraron que el establecimiento penal concesionado presenta resultados superiores. La prisión concesionada brinda 10 veces más atenciones médicas a los reclusos y 20 veces más asesorías legales. En cuanto a la seguridad, no se registraron fugas ni intentos de fuga en la concesión, mientras que en la cárcel pública hubo hasta 25 intentos. Además, el ambiente interno es menos seguro en la cárcel pública. Los indicadores de agresiones contra otros reclusos y contra visitantes y empleados fueron 15 veces superiores en dicho penal.

En el caso chileno, también se observan aspectos positivos. Según Miranda (2015), se observa ahorro en costos en la etapa de construcción en las cárceles concesionadas respecto a las gestionadas por el Estado –al comparar las cárceles concesionadas con los centros penitenciarios de Valparaíso y Punta Arenas, que son públicas– en cuanto al costo por metro cuadrado. En las primeras, dicho costo promedia las 33.6 UF, mientras que en el sistema tradicional, el costo alcanza las 43.30 UF.

La investigación de Sanhueza y Pérez (2017) encontró varios aspectos deficientes de la gestión penitenciaria privada. Tuvieron acceso a la data de la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria efectuada en el año 2013 en la que se entrevistó a 2,093 internos de 75 cárceles chilenas, de las cuales 69 se regían por el sistema tradicional (esto es, cárceles públicas) y 6 eran centros penitenciarios concesionados (Alto Hospicio, La Serena, Rancagua, Biobío, Valdivia y Puerto Montt). En esta encuesta se interrogó a los internos sobre aspectos básicos del acceso a servicios, destacando los siguientes aspectos:

- El acceso y la calidad de los servicios de salud para los internos, en una escala del 1 al 3 (donde valores más altos indican una percepción de peores servicios de salud), se obtuvo que las cárceles concesionadas tienen en promedio 2.4 puntos, mientras que las cárceles tradicionales obtuvieron 2.3, de lo que se infiere que los servicios de salud de las cárceles concesionadas tienen mayor desaprobación que los de las cárceles tradicionales.

- De la revisión de los autoreportes de internos sobre los casos de violencia física o psicológica entre internos, estadísticamente ambos sistemas cuentan con resultados similares.
- En cuanto a los niveles de maltrato físico y psicológico experimentado por los internos a manos de los gendarmes, en una escala de 0 a 4, donde valores más altos indican una percepción de mayor maltrato, se tiene que en las cárceles concesionadas hay mayor incidencia que en las tradicionales, habiendo obtenido 1.5 y 1.4, respectivamente.
- Respecto al acceso a programas de reinserción en la cárcel, en un indicador de 0 a 6, donde 0 representa participación en ningún programa y 6 una participación en 6 programas diferentes (incluyendo capacitación laboral, trabajo remunerado, actividades deportivas, asistencia a la escuela penal, taller psico-social y taller artístico-cultural), se muestra que el promedio de acceso a estos servicios en las cárceles concesionadas es menor que en las tradicionales, pues las primeras obtuvieron un puntaje de 1.5, en tanto que las últimas lograron 1.8.

Los autores encuentran que las cárceles concesionadas presentan un desempeño significativo en la gestión de los servicios sanitarios e higiene en relación con las cárceles tradicionales, como en el acceso a baños en buen estado (69.6%), limpieza del lugar en que duerme (82%) y acceso diario a una ducha por parte de los internos (95.9%) (Sanhueza y Pérez, 2017).

### **3. La experiencia peruana en procesos de promoción de la inversión privada para los proyectos de infraestructura y gestión penitenciaria**

A la fecha, en el sector Justicia y en materia penitenciaria se han formulado 6 proyectos para su ejecución bajo la modalidad de APP o Proyectos en activos en el Perú, 3 de ellos se han presentado por iniciativa pública y los otros 3 por iniciativa privada. Sin embargo, 5 de los proyectos no superaron la fase de formulación y solo 1 de ellos llegó a la fase de ejecución contractual y se encuentra vigente a la fecha.

**Tabla 3**

*Procesos de promoción de la inversión privada para proyectos de infraestructura y gestión penitenciaria en Perú*

<b>Año</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Modalidad en el sistema de promoción de la inversión privada</b>	<b>Tipo</b>
2009	Nuevo Establecimiento Penitenciario de Huaral II	APP cofinanciada	Intramuros
2010	Iniciativa Pública Vigilancia Electrónica Personal (Grilletes Electrónicos)	APP autofinanciada	Extramuros
2013	Iniciativa Privada Vigilancia Electrónica Personal (Grilletes Electrónicos)	APP autofinanciada	Extramuros
2013	Iniciativa Estatal Reubicación de Establecimientos Penitenciarios	Proyectos en activos (permuta) – APP cofinanciada (*)	Intramuros
2014	Iniciativa Privada en Infraestructura Penitenciaria y Renovación Urbana (Proyecto Tinkuy)	Proyectos en activos (permuta)	Intramuros
2014	Iniciativa Privada Prestación de Servicios de Seguridad Tecnológica en las Prisiones	APP autofinanciada	Intramuros

(\*) El proyecto fue estructurado inicialmente como permuta, pero posteriormente, como APP cofinanciada.

Nota: Elaboración propia, 2024.

Para la revisión de los casos de la experiencia peruana en proyectos de infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios bajo el sistema de promoción de la inversión privada, se excluyen los proyectos asociados con los grilletes electrónicos, dado que se trata de un servicio extramuros.

A continuación, se describen los 4 proyectos vinculados a infraestructura y servicios penitenciarios intramuros con el fin de identificar sus problemas específicos, lecciones aprendidas y buenas prácticas sugeridas que permitan proponer medidas concretas para que este tipo de proyectos prosperen en el futuro.

### **3.1 Caso 1. Nuevo Establecimiento Penitenciario de Huaral II**

En abril de 2009, el Consejo Directivo de ProInversión aprobó el primer Plan de Promoción de la Inversión Privada en Establecimientos Penitenciarios<sup>2</sup>. Las bases del primer proceso de APP del sector penitenciario se aprobaron un año después, el 31 de marzo de 2010, para la concesión de un penal ubicado en la ciudad de Huaral, que albergaría a 1,536 internos varones no reincidentes. El proyecto del nuevo establecimiento penitenciario de Huaral II (en adelante, proyecto Huaral II) consistía en entregar en concesión al privado, el diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación (que incluían las prestaciones de tratamiento y

<sup>2</sup> Acuerdo posteriormente refrendado por la Resolución Suprema N° 073-2009-EF.

seguridad penitenciarios), mantenimiento y transferencia del establecimiento penitenciario, por un plazo de 25 años.

Esta intervención surgió frente a la necesidad de reducir la tasa de sobrepoblación, pero, además, se buscaba priorizar la capacitación laboral y el trabajo en los internos como un medio del tratamiento penitenciario (Proinversión, 2012, p. 24). Se trataría de una concesión cofinanciada en el marco del artículo 6º, numeral 2, del Decreto Supremo N° 059-96-PCM (1996). El proyecto de inversión pública, con código del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) 49857, tuvo un monto de inversión proyectado de la construcción de S/ 98,187,926 sin las operaciones de funcionamiento y mantenimiento (MEF, s.f.).

El Ministerio de Justicia (MINJUS), como concedente, realizaría 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, además de proveer el terreno de 12.68 hectáreas, ubicado en el distrito de Aucallama, provincia de Huaral, departamento de Lima, para la construcción del referido penal (Cárcamo *et al.*, 2015, p.50).

Para la formulación del expediente técnico del proyecto, el modelo económico y el proyecto de contrato, se requirió de varias consultorías que excedieron el año que tenían de plazo de ejecución. Estas consistieron en la evaluación económica financiera del proyecto como concesión cofinanciada, que incluía el análisis y propuestas de esquemas de generación de ingresos a través de actividades económicas y laborales realizadas por los internos dentro del penal u otros esquemas alternativos; análisis y asignación de riesgos; determinación del costo referencial *per diem* (por día) por interno, estimación de la recuperación de la inversión y propuesta de plazo adecuado de vigencia de la concesión. También incluyó la identificación del mercado potencial de postores nacionales y extranjeros (Proinversión, 2012, pp. 28-34).

La evaluación arrojó que, como parte del cofinanciamiento y distribución de costos, el concesionario tenía la posibilidad de establecer una factoría (cuyo giro del negocio sería decidido por este) dentro del establecimiento penitenciario, para dar trabajo a un mínimo del 60% de los internos.

Durante la publicación de las bases del concurso, 8 fueron las empresas que adquirieron el Derecho de Participación: Sodexo; Viviendas del Perú S.A.C (Urbana Perú); Corporación Montealto XXI S.L.; G48 L&T Perú S.A.C.; Managment & Training Corporation; Aramsa Contratistas Generales S.A.C.; Sainc Ingenieros Constructores S.A. Sucursal del Perú, e

Infracom (pp.47-48 Tomo I). De ellos, 3 presentaron la documentación requerida en las bases del concurso para precalificar como postores: Consorcio Sainc-Marval, Consorcio Montealto-Exetecoeulen, y la empresa G48 Perú S.A.C. (Proinversión, 2012, p.49).

Sin embargo, el único postor que entregó la oferta técnica y económica fue el consorcio español Montealto-Exeteco-Eulencomo, al cual se le otorgó la Buena Pro el 04 de marzo de 2011 (Andina, Agencia Peruana de Noticias, 2011). El consorcio ganador llegó a firmar el contrato, pero Proinversión postergó su firma, como contraparte, hasta cinco meses después, fecha en que ya se encontraba en gestión el nuevo gobierno de Ollanta Humala (Goñas y Bautista, 2019).

### **3.1.1 Los problemas específicos en el nuevo establecimiento penitenciario de Huaral II**

El primer factor problemático del proyecto del nuevo establecimiento penitenciario de Huaral II (en adelante, Proyecto Huaral II) fue el político. Los entrevistados 3 y 7, quienes ejercieron el cargo de Viceministro de Justicia y Presidente del INPE de ese entonces, respectivamente, manifestaron que a la gestión entrante le generó suspicacia que el gobierno saliente no haya firmado el contrato, por lo que encargaron una reevaluación técnica del contrato y de la viabilidad del proyecto. Dicha reevaluación se extendió hasta mediados del año 2011.

De acuerdo con los entrevistados, un problema advertido en la reevaluación fue la delegación de las funciones de seguridad penitenciaria al concesionario. En palabras del entrevistado 3:

[...] se estimó que no, que no había que firmarlo, que tenía inconsistencias de orden jurídico. Las que recuerdo en este momento, tienen que ver con un elemento que es importantísimo tenerlo en cuenta: no se puede privatizar la función coercitiva del Estado, la función disciplinaria que cabe en un régimen disciplinario, donde la autoridad tiene que tomar medidas vinculadas a la seguridad de los penales y al régimen penitenciario que tienen que cumplir los internos.

En efecto, dicha delegación se observa en el numeral 1.2.30 de la última versión del proyecto de contrato de concesión, que facultaba al concesionario a contratar servicios de la referida naturaleza.

Al respecto, Cárcamo *et al.* (2015, p.51) señalan que la Defensoría del Pueblo encontró inconsistencias de orden jurídico respecto del contrato de concesión, considerando que no se podían delegar competencias reservadas exclusivamente a la autoridad penitenciaria a un

privado, en lo concerniente a seguridad, medidas disciplinarias, uso de la fuerza y coacción de los internos. Respecto al dispositivo legal que haría posible la delegación en cuestión, opinaron que esta solo podría darse a través de una ley aprobada por el Congreso de la República que autorice al INPE a tal acto (Cárcamo *et al.*, 2015, p.76) porque algunas de las funciones señaladas provienen del mandato del Código de Ejecución Penal, que ha sido aprobado por Decreto Legislativo N° 694 (1991), una norma con rango de ley.

No obstante, en septiembre de 2010 mediante el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 015-2003-JUS, se modificó el Reglamento de Código de Ejecución Penal para incluir a los concesionarios como primera instancia para la imposición de sanciones:

Artículo 2°.- Incorpórese al Capítulo III, del Título IV, Régimen Disciplinario, del Decreto Supremo N° 015-2003-JUS, que aprueba el Reglamento del Código de Ejecución Penal, el artículo 89°-A, en los siguientes términos:

Artículo 89°-A.- En el caso de establecimientos penitenciarios entregados en concesión al sector privado, el concesionario se encargará de llevar a cabo el procedimiento disciplinario de los internos, como órgano de primera instancia, cautelando la observancia del debido procedimiento, los plazos, así como la designación del personal responsable y demás acciones previstos en el presente capítulo.

Por tanto, a la fecha, existe marco legal para que concesionarios de cárceles puedan imponer medidas disciplinarias a internos.

Otro problema fue lidiar con el impacto económico de una APP, la cual es intrínsecamente cara. Los entrevistados manifestaron que el monto a pagar al concesionario, respecto al presupuesto que recibía el INPE, resultaba bastante alto, considerando además que el penal sería para internos primarios, esto es, de menor peligrosidad. Ello habría disminuido considerablemente los recursos disponibles del INPE para atender a los penales no concesionados:

[...] otro de los aspectos que se tuvo en cuenta fue el costo. [...] se iba una parte del presupuesto del INPE hacia ese penal y era bastante caro. Entonces, tener ambos modelos, el modelo público y el modelo privatizado, yo creo que es diabólico [...], considerando además de que en el caso de Huaral eran 1500 presos y además, primarios. O sea, que le dejabas a las cárceles públicas la atención de los internos más pesados y

con menos presupuesto. [...] este era un experimento que estaba extrayendo demasiados fondos públicos para un sector muy deprimido como es el INPE (Entrevistado 3).

Asimismo, enfatizaron que la concesión generaría brechas o disparidades en el aspecto salarial respecto a los directores de penales y agentes penitenciarios, pues aquellos que prestaran servicios al concesionario, en caso de haberse logrado la concesión, percibirían salarios mayores a los que paga el INPE a sus operadores.

El siguiente problema fue la pérdida de la licencia social. Mientras se cuestionaba el ejercicio de la seguridad penitenciaria por el concesionario, la Municipalidad Provincial de Huaral, el 25 de noviembre de 2010, acordó rechazar la continuación del proyecto (Cárcamo *et al.*, 2015, p.51).

De acuerdo con el entrevistado 7, otro aspecto considerado en la cancelación fue la falta de experiencia de los postores en gestión de establecimientos:

Yo me reuní una vez con ellos en el INPE, con todo mi equipo, entonces yo les pregunté [...] ¿qué experiencia tenía [el consorcio] en dirigir penales en América latina? No había ninguna experiencia. Se habían juntado algunos agentes penitenciarios del servicio penitenciario de España, [...] pero como corporación nunca habían dirigido ni un hospital.

Finalmente, de acuerdo con los entrevistados, un quinto elemento que abonó a la cancelación del proyecto fue el antecedente de concesión de cárceles en Chile, el cual, de la información que manejaban entonces, había tenido varias deficiencias. Así, el 02 de diciembre de 2011 el proceso fue cancelado y excluido como proyecto para la promoción de la inversión privada.

### **3.2 Caso 2. Reubicación de Establecimientos Penitenciarios**

El proyecto Reubicación de Establecimientos Penitenciarios (en adelante, Proyecto Reubicación) consistía en el cierre de los establecimientos penitenciarios de Mujeres de Chorrillos (Comunes), Anexo Mujeres de Chorrillos, Lurigancho, Miguel Castro Castro, Cusco Varones (Qenqoro) y Cusco Mujeres, con el objetivo de disponer a favor del privado los terrenos sobre los cuales se encontraban construidos, a cambio de que este realice la

construcción de nuevos establecimientos penitenciarios en otros terrenos que sustituyeran a los primeros (Proinversión, s.f.).

La incorporación del proyecto al proceso de promoción de la inversión privada se realizó en septiembre de 2013, y en diciembre de ese año, se aprobó el Plan de Promoción de la Inversión Privada. El proyecto se promocionó bajo la vigencia del Decreto Legislativo N° 674, Decreto Legislativo que aprobó la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado y sus normas modificatorias, reglamentarias y complementarias (1991), específicamente, bajo lo establecido en los literales a) y c) del artículo 2° del referido cuerpo normativo, que reguló las modalidades de promoción de la inversión en el ámbito de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado.

No obstante, ya incorporado el proyecto en el proceso de promoción de la inversión privada mediante la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2014 (2013), se modifica el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 674 (1991), para incluir la permuta de bienes inmuebles. Hasta antes de esa modificación solo se contemplaba la transferencia total o parcial de acciones y/o activos.

El proyecto contó con disponibilidad de terrenos para la reubicación de los penales, en algunos casos. Para la reubicación del penal de Qenqoro se contaba con un terreno de 28 hectáreas, ubicado a 45 minutos de la ciudad, donado por una comunidad local, situación que habría permitido optimizar el proceso de obtención de la licencia social (Parker, 2013). Asimismo, la Superintendencia de Bienes Estatales (SBN) mediante el Oficio N° 1997-2013/SBN-DNR-SDRC del 04 de diciembre de 2013, comunicó al MINJUSDH que 8 predios de propiedad del Estado eran pasibles de ser transferidos a título gratuito a su favor para que pudieran reemplazar a los activos en zonas de Lima y del Cusco (Proinversión, 2018, p.36).

Se contó con la asesoría técnica, legal, económica y financiera del Consorcio Deloitte-Serra, que se encargaría de realizar la definición de la estrategia integral para el desarrollo del proceso. Culminado el tercer informe del Consorcio, este solicitó al MINJUSDH y al INPE la definición del escenario (relacionado a la capacidad de albergue requerida en los nuevos establecimientos penitenciarios) para llevar a cabo el proyecto; es decir, si se trataría de un proyecto cofinanciado, que implicaba contar con las condiciones económico-financieras necesarias para trasladar al 100% de la población penitenciaria actual y proyectada en los nuevos

establecimientos del Proyecto Reubicación o, autosostenible, que suponía la construcción de establecimientos nuevos con una capacidad de albergue menor a la población penitenciaria actual y proyectada.

El MINJUSDH no brindó respuesta a la consulta, suscribiéndose hasta 5 adendas al Contrato para la presentación del cuarto informe del Consorcio puesto que, para su elaboración, requería necesariamente la respuesta de dicho Ministerio a la consulta efectuada. Finalmente, la falta de definición del escenario de ejecución del proyecto por el potencial condecete y la disconformidad del Consorcio de una nueva suspensión del contrato, generó que se resolviera el mismo.

Posteriormente, se emitió el Decreto Legislativo N° 1229 (2015), que declaró de interés público y prioridad nacional la infraestructura y los servicios penitenciarios para promover la presentación de ofertas. En ese contexto, Proinversión realizó un análisis financiero, llegando a comunicar a MINJUSDH que al menos 4 establecimientos penitenciarios necesitaban cofinanciamiento para cubrir la capacidad de albergue requerida, mediante el Oficio N° 5-2016/PROINVERSION/DPI/SDGP/JPEP del 09 de junio de 2016. Por tal motivo, MINJUSDH solicitó dejar sin efecto el proceso de promoción de la inversión privada de los establecimientos penitenciarios, en el marco del Decreto Legislativo N° 674 (1991), e incorporarlos bajo el alcance del Decreto Legislativo N° 1224 (2015), para que sean estructurados con cofinanciamiento.

En ese nuevo marco normativo, Proinversión solicitó que i) el proyecto se encontrara identificado en el Informe Multianual de Inversiones; y ii) remitir el o los Informes de Evaluación de los citados Establecimientos Penitenciarios, conforme lo requería el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224 (2015). Así, en el 2016, el proyecto fue nuevamente incluido en el Informe Multianual de Inversiones en APP del Sector Justicia. No obstante, se excluyó del proceso de promoción de la inversión privada y se omitió su incorporación en los planes sectoriales en materia de inversión privada del año 2017.

Seguidamente, mediante Oficio N° 1237-2017-JUS/SG del 08 de mayo de 2017, el MINJUSDH solicitó a Proinversión gestionar la exclusión del proyecto Reubicación del proceso de promoción de la inversión privada bajo todo marco normativo, confirmado mediante Oficio N° 3408-2017-JUS/SG del 07 de diciembre de 2017 donde, además, pidió dejar sin efecto cualquier pedido o solicitud realizada sobre la formulación de documentos

asociados, actividades o coordinaciones. Finalmente, en febrero de 2018, Proinversión acordó aprobar la exclusión del proyecto Reubicación del proceso de promoción de la inversión privada.

### **3.2.1 Los problemas específicos en el proyecto Reubicación de Establecimientos Penitenciarios**

El principal problema del proyecto fue la incorrecta estructuración financiera como proyectos en activos al incorporarse en el proceso de promoción de la inversión privada. Los estudios financieros y análisis de la información posteriores arrojaron que la figura correcta debió ser una APP cofinanciada, dado que se requería un copago del Estado y una mejor distribución de los riesgos entre el actor privado y el público para lograr la capacidad de albergue necesaria para trasladar a la población de los 8 establecimientos penitenciarios que serían desalojados para la permuta. Además, su sostenibilidad a largo plazo, en cuanto a las acciones de mantenimiento y operación, no habrían sido consideradas (Bautista, 2020).

Como señaló el entrevistado 9, por ejemplo, con el valor del terreno del Establecimiento Penitenciario de Lurigancho, no se podía construir un penal con una capacidad para albergar adecuadamente a su población (9,000 a 10,000 internos), sino solo para 4,500 internos.

El carácter oneroso del cofinanciamiento del proyecto fue otro factor para cancelarlo. Como han señalado los entrevistados 5 y 9, existía una corriente de opinión en el sector Justicia de que una gran cantidad de recursos dedicados a los nuevos establecimientos penales haría que se desatendieran otras necesidades del INPE, dinero que podría ser invertido en otras mejoras de la gestión de los penales, sin considerar que la calidad del servicio en los establecimientos penitenciarios no solo es baja, sino que el presupuesto del INPE no representa el costo actual de la manutención de los internos porque hay gastos subsidiados por los familiares de estos.

Además, ningún inversionista presentó oferta o expresión de interés, a pesar de que este proyecto se mantuvo en cartera aproximadamente cinco años (2013-2018). Según el entrevistado 5, las empresas que podrían haberse presentado, no confiaban en el sector, puesto que sospechaban que el MINJUSDH y el INPE no iban a avanzar con el proyecto, a partir de la falta de confianza que la cancelación del proyecto Huaral II generó en el mercado.

Otro factor considerado por el INPE en la cancelación es el desconocimiento sobre los lugares exactos en donde se habrían reubicado los penales ocupados para las permutas, lo que habría vulnerado el derecho al arraigo familiar, de acuerdo con lo manifestado por el entrevistado 9.

### **3.3 Caso 3. Proyecto Tinkuy Plaza**

El 19 de abril de 2013 el Consorcio Promotor San Jorge (integrado por las empresas Quota Administradora de Fondos de Inversión S.A., Obras de Ingeniería S.A., Soluciones Integrales Tax S.A., Grupo 4252 y Grupo 2803) presentó ante Proinversión la Iniciativa Privada en Infraestructura Penitenciaria y Renovación Urbana denominada Proyecto Tinkuy Plaza.

La propuesta presentada por el Consorcio comprendía la ejecución de 2 proyectos: i) el Proyecto Tinkuy Plaza, para la construcción y gestión comercial de un proyecto inmobiliario, con viviendas, áreas deportivas y estacionamientos sobre el predio en el que se encontraba el ex Penal San Jorge, y ii) el Proyecto de Nuevo Establecimiento Penitenciario, que incluía el financiamiento, diseño, construcción, equipamiento y entrega de una nueva cárcel para sustituir al ex Penal San Jorge (Proinversión, 2015). En total, por ambos proyectos, se estimaba una inversión de US\$ 72.7 millones.

Cabe precisar que el nuevo establecimiento penitenciario se construiría en un inmueble que sería adquirido por el Consorcio. Para hacer viable lo propuesto, se tenía que efectuar el cambio de titularidad del predio sobre el que se encontraba el ex Penal San Jorge a favor del MINJUS, previa renuncia del INPE a la afectación en uso. Posteriormente, se suscribiría entre el inversionista y el MINJUSDH un contrato de permuta, a través del cual este último entregaría el terreno del señalado penal.

De conformidad con el numeral 4 del artículo 23° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012, aprobado por Decreto Supremo N° 127-2014-EF (2014), marco normativo vigente en aquel momento, una vez declarado de interés el proyecto, este debía publicarse a fin de que terceros señalen su interés de participar. Como finalmente no hubo terceros interesados, quedó como único interesado el proponente de la iniciativa, Consorcio Promotor San Jorge, al que finalmente se le tuvo que adjudicar directamente dicho proyecto.

Se debe resaltar que, en dicho momento, si bien el Decreto Legislativo N° 1012 (2010) no definía el concepto de proyecto en activos, su artículo 14 sí señalaba que las iniciativas privadas podían realizarse sobre proyecto de inversión en activos, como ocurrió en este caso.

### **3.3.1 Los problemas específicos en el caso Tinkuy Plaza**

La idea inicial consistía en ejecutar, primero, el Proyecto del Nuevo establecimiento penitenciario para trasladar allí a los internos que se encontraban en el ex Penal San Jorge, y luego entregar el terreno de dicho establecimiento al inversionista. Sin embargo, el MINJUSDH solicitó la variación del modelo de negocio, señalando que primero se ejecutaría el Proyecto Tinkuy Plaza, lo que conllevó a que se traslade la titularidad del inmueble en el que funcionaba el ex Penal San Jorge del INPE al MINJUSDH - pues debe ser el sector presupuestario el solicitante del proyecto- y se traslade a los internos a otro penal, en este caso, al penal de Chincha.

Así se identifican varios problemas. El primero fue incluir en la permuta de activos un predio ocupado por una población cautiva (en este caso, un penal, pero también aplica para colegios u hospitales), pues para ello se requiere tener una infraestructura alternativa con condiciones mínimas para la ocupación, según el tipo o la naturaleza del servicio que allí se brinda. Si bien se trasladó a los internos del ex Penal San Jorge al penal de Chincha, ello generó la sobreocupación de este último, lo cual, además, contradice los fines de este tipo de proyectos, que buscan mejorar las condiciones de vida de los penados para favorecer su resocialización.

También se debe resaltar que, financieramente, no resulta adecuado permutar un terreno ocupado. Si un penal demora en construirse aproximadamente 5 años, como señaló la entrevistada 2, durante ese periodo el inversionista que participe en un proyecto en activos de permuta solo tendrá gasto. Ello genera el riesgo de que el inversionista genere pérdidas y que, por ese motivo, se resuelva el contrato por incumplimientos, poniendo en riesgo el objetivo del proyecto.

Un segundo problema fue la no identificación del terreno a permutar por parte del privado. Los establecimientos penitenciarios deben contar con ciertas condiciones para su ubicación, como contar con servicios de agua y desagüe, acceso a energía eléctrica y ser de fácil acceso, para mantener el arraigo familiar de los internos. Estas características, que deben ser definidas por las entidades técnicas (en este caso, MINJUSDH e INPE) no estaban estipuladas en la estructuración de la iniciativa privada. Por tanto, incluso si el contrato se hubiese firmado, esta falta de precisión habría perjudicado la etapa de ejecución contractual, generando controversia con el consorcio, adendas y disputas.

Otro problema identificado fue la no presentación de expresiones de interés válidas por parte de terceros con experiencia en el acotado mercado de gestión penitenciaria. Si bien la Asociación de Empresarios Comerciantes Los del Hueco, Asociación de Empresarios Comerciantes Mayoristas del Perú, y Asociación de PYMES Empresarios Comerciantes Mayoristas del Perú solicitaron a Proinversión ser considerados en la Iniciativa Privada, no cumplieron con presentar la documentación requerida. Además, no se presentaron postores con experiencia, como los de Brasil (en donde la experiencia de gestión privada de cárceles es de aproximadamente 10 años anterior a la convocatoria en el Perú) o los de Estados Unidos que, según lo señalado por Arroyo (2020, p.17), es el país pionero en permitir la entrada de la empresa privada en el sector público a través del sistema penitenciario, lográndose un gran número de contratos en ese rubro.

El cuarto problema suscitado es la falta de presentación de la documentación para la suscripción del contrato por parte del adjudicatario, pese a que éste había solicitado, hasta en 3 ocasiones, la ampliación del plazo para la presentación de la totalidad de la documentación requerida, siendo la documentación faltante la debida inscripción de la Sociedad de Propósito Específico en los Registros Públicos.

Sobre el particular, se debe tener presente que los entrevistados 1 y 5 mencionaron que inconvenientes como el señalado no es algo que suceda normalmente durante la tramitación de estos procesos, por lo que podrían existir otras razones por las que el inversionista hubiera decidido, finalmente, desistir del proyecto.

Estos últimos hechos fueron puestos a conocimiento del MINJUSDH, el cual comunicó que no era viable otorgar una nueva fecha de cierre para la Iniciativa Privada, por lo que Proinversión debía proceder conforme a sus obligaciones y facultades. Así, mediante Acuerdo de Comité Pro Desarrollo 344-1-2015-Tinkuy Plaza, se dejó sin efecto la adjudicación directa del proyecto a favor del Consorcio Promotor San Jorge, ratificado posteriormente por el Consejo Directivo de Proinversión, y se declaró concluida la tramitación de la Iniciativa Privada.

No obstante, con la cancelación del proyecto, la afectación en uso del predio no se revirtió a favor del INPE, el cual quedó con un penal menos bajo su administración.

### **3.4 Caso 4. Iniciativa privada Prestación de servicios de seguridad tecnológica en las prisiones**

Este proyecto se trató de una iniciativa privada, bajo la modalidad de APP autosostenible, que consiste en prestar el servicio de seguridad tecnológica en un grupo de establecimientos penitenciarios, a través de la instalación de un sistema de bloqueadores de celulares o inhibidores de celulares y WiFi, integrado por cuatro antenas que anulan señales inalámbricas en las cárceles y que permite que los reclusos de un penal puedan mantener comunicación telefónica con sus amigos, abogados y familiares, únicamente con teléfonos públicos prepago; así como la prestación del servicio de telefonía pública con una operación segura en 33 establecimientos penitenciarios (Proinversión, 2024). En ese sentido, la inversión del concesionario se recuperaría mediante el cobro de las tarifas del servicio de telefonía pública, no existiendo ningún tipo de cofinanciamiento por parte del Estado.

El proyecto fue concesionado en el año 2014 por un plazo de 25 años, con una inversión proyectada de US\$ 4,134,312, a través de un proceso de selección y adjudicación de la Buena Pro de la oferta pública al consorcio Prisontec S.A.C (conformado por las empresas Global Circuit Peru E.I.R.L., Global Circuit Ltda. y Teleservicios Populares S.A.C.),

Durante el proceso se presentaron 2 empresas adicionales interesadas: el Consorcio Prepacol Perú (Postor Precalificado N° 2) y Consorcio Mass Communications Ltda. (Postor Precalificado N° 3).

Asimismo, para la ejecución del proyecto, se firmó un contrato innominado de prestación de servicios entre el MINJUSDH y Prisontec S.A.C el 17 octubre de 2014 que, a la fecha, cuenta con 2 adendas. La primera, suscrita el 05 de mayo de 2015, relacionada a la sustitución del establecimiento penitenciario de Lima (ex San Jorge) por el establecimiento penitenciario de Chincha y la segunda, suscrita el 26 de mayo de 2017, que precisa aspectos operativos en la ejecución del contrato, por ejemplo, el plazo de la verificación del inventario de equipos y entrega del Informe Situacional en cada establecimiento penitenciario, desde la suscripción del Acta de Instalación de Equipos; instalación de teléfonos fijos en áreas administrativas; indicadores de calidad del servicio; supervisión solo del MINJUSDH, entre otros. En la actualidad, el proyecto se encuentra vigente en su ejecución.

### **3.4.1 Los problemas específicos en la Iniciativa privada Prestación de servicios de seguridad tecnológica en las prisiones**

Los problemas de este proyecto versan sobre incumplimientos contractuales. El MINJUSDH señala que la señal telefónica no está 100% bloqueada en todos los penales concesionados, puesto que existirían puntos ciegos (MINJUSDH, 2016). Al mismo tiempo, esta condición contractual genera problemas, pues según la entrevistada 4, posteriormente advirtieron que no deberían bloquearse áreas administrativas de los establecimientos penitenciarios, por lo que surgió la controversia de cómo graduar el bloqueo de la señal. Otro problema son las externalidades negativas para la población. Según la entrevistada 1, los bloqueadores también limitaban la señal alrededor del penal.

También se detectaron aspectos de la operación no contemplados en el contrato. El entrevistado 11 señaló que no se identificó quién pagaría la energía eléctrica utilizada para la prestación del servicio y, por tanto, el concesionario usaba la corriente del establecimiento para todos sus equipos, y ello corría a cuenta del INPE, lo cual representaba un gran gasto para el Estado aunque esto no se encontraba regulado en el contrato del proyecto.

## **4. La posición de los actores**

### **4.1 Autoridades del gobierno nacional**

Se pueden identificar tres niveles de desacuerdos políticos que abonaron a la cancelación de los procesos de APP. En el Gobierno Nacional, se advierten posiciones divergentes entre los Ministros de Justicia respecto a sus posiciones sobre las estrategias a seguir para construir cárceles

Como se ha revisado previamente, en el caso del proyecto Huaral II, el cambio de gobierno a pocos meses de la firma del contrato de concesión fue un factor clave, aunque este repose sobre el cuestionamiento de aspectos técnicos, como manifestaron varios de los entrevistados, respecto a la formulación de los aspectos de seguridad penitenciaria, el costo del proyecto y la desigualdad que generaría en el sistema.

Igualmente el entrevistado 5, líder de proyecto Tinkuy Plaza, señaló que, respecto a la cancelación del mismo, que el sector Justicia no consideraba políticamente viable el proyecto:

Mi opinión es que fue un tema político, pero en el buen sentido de la palabra. Debemos tener en cuenta que hace 10 años era políticamente incorrecto promover centros de salud o colegios a través de APP, pero al día de hoy ambos sectores han madurado y aceptan la utilización de APP como un mecanismo de contratación pública. Esto se debe a que se ha entendido que tanto la salud como la educación son derechos que están por encima de quien se haga cargo de la gestión (con la APP será un privado).

Esto es lo mismo que le pasó a los establecimientos penitenciarios, donde una entidad como el INPE se sentía muy amenazada por la participación privada en ese tipo de proyectos (lo mismo que pasa con ENAPU y SEDAPAL).

El entrevistado 11 agregó que el detonante de la cancelación del proyecto Tinkuy Plaza fue la designación de un ministro proveniente de la academia quien, ante su falta de *expertise*, habría apoyado la posición de cancelar el mismo.

Por último, el entrevistado 8 señaló que en esa época el MINJUSDH se encontraba en proceso de elaboración de los estudios de preinversión de los denominados megapenales, los cuales se caracterizan por ser proyectos con una capacidad de albergue 3 veces mayor a los últimos penales construidos por el INPE (3,000 internos versus 1,000 internos, en promedio). Su ejecución estaría a cargo del MINJUSDH y no del INPE, por lo que se trataba de una estrategia alternativa a la de APP y proyectos en activos que habría tenido que competir por los recursos, en una eventual etapa de ejecución.

A nivel tecnocrático, se advierte oposición en el INPE como la entidad que, hasta la fecha, mantiene el bagaje sobre construcción de penales pues, según los entrevistados, la mayor resistencia a la ejecución de este tipo de proyectos se encuentra en dicha entidad. El entrevistado 9, líder del proyecto Reubicación, manifestó que observaba una divergencia de posiciones entre el MINJUSDH y el INPE, calificando de “entusiasta” al primero, y de “conservador” al segundo.

Igualmente, sobre dicho proyecto, la entrevistada 4 manifestó que la posición del INPE fue de desacuerdo respecto a la construcción de penales a cargo de un privado:

[...] una de sus posiciones, hasta donde recuerdo, [...] era que los privados no tenían *expertise* para construcción de penales, por lo menos los que se estaban [presentando] en los proyectos. [...] decían que usualmente los contratistas no tenían experiencia

construyendo penales o en los diseños de la construcción de los penales, que el INPE era la entidad que estaba en mejores condiciones para construir un penal.

Incluso, señaló que desde el INPE argüían riesgos de seguridad indicando que si un privado se encargaba integralmente de la construcción de un penal, el tener acceso total a planos de la construcción y ubicaciones generaba vulnerabilidad, pudiendo hacer mal uso de dicha información. Sin embargo, los autores de la presente investigación advierten que de ser esta la situación, efectivamente existe un riesgo que se encuentra intrínsecamente presente en cualquier modalidad contractual por la que se construyan penales, incluso bajo la Ley de Contrataciones del Estado, pues la elaboración de expedientes técnicos, diseño arquitectónico y construcción son ejecutados por empresas privadas, y no por la administración directa del INPE. Por tanto, el argumento de seguridad no resulta válido para no fomentar las APP en cárceles.

#### **4.2 Autoridades subnacionales**

Otro nivel de desacuerdo político sucede con las autoridades regionales y locales, a partir de casos concretos. Muestra de ello son la oposición suscitada en 2011 respecto a la ampliación del penal de Cañete (Radio Programas del Perú [RPP], 2011) y la pérdida de la licencia social en el caso del proyecto Huaral II. Además, el entrevistado 11 presentó las dificultades que tiene el sector Justicia para construir penales con condiciones mínimas de habitabilidad, debido a la renuencia de las autoridades regionales para apoyar la construcción de 3 penales.

El primero, en Huancayo, donde la municipalidad se opuso a que el agua residual del penal se empalme a la red pública, pese a que forma parte de la urbe, al igual que otras edificaciones donde se brindan servicios públicos, como los colegios. Otro caso ocurrió en Cusco, donde la municipalidad, al aprobar su Plan de Desarrollo Urbano, determinó que sobre el terreno del penal de Qencoro, de propiedad del INPE, debía desarrollarse otra actividad, remitiendo varias cartas exhortando al INPE a reubicar el penal. Igual sucedió con la construcción del penal de Chíncha (Ica), ya que el gobierno regional ofreció extender la red de agua hasta la cercanía del penal, lo cual nunca ocurrió hasta la fecha de inauguración de este.

#### **4.3 Agentes penitenciarios**

Otro actor clave a tener en cuenta en el desarrollo de las APP en infraestructura y gestión penitenciaria son los sindicatos. El entrevistado 5 acotó que la situación fue similar a la del

sector Salud, donde los sindicatos se preocupan porque creen que van a ser reemplazados. Otros entrevistados han referido que, como parte de los pasados procesos de promoción de la inversión privada, advirtieron resistencia en el cuerpo de trabajadores del INPE al momento de desarrollar esta modalidad.

#### **4.4 Proinversión**

En el caso de Proinversión, no se puede establecer una posición dicotómica, pues no es la entidad encargada de decidir si un proyecto debe promoverse o no, sino que su rol es el de un facilitador del proceso.

No obstante, se ha advertido una opinión negativa en los entrevistados que han formado parte del sector Justicia sobre el rol que Proinversión cumple en la promoción de la participación privada, y en los oficiales de Proinversión se identifica una opinión negativa respecto a que la capacidad técnica de las entidades sobre aspectos y aplicación del sistema de promoción de la inversión privada, lo que dificulta los procesos.

Los entrevistados 3 y 7, ex autoridades del MINJUSDH y del INPE, respectivamente, manifestaron que no comprendieron algunas actuaciones de los funcionarios de Proinversión durante los procesos de promoción para establecimientos penitenciarios desarrollados en el país, las cuales les parecían incluso contrarias a los intereses públicos que se buscaban favorecer con dichos proyectos e incluso calificaron a la entidad como “enemigo”. Por ejemplo, el entrevistado 3 refirió sobre el proyecto de APP de bloqueadores de señal telefónica:

[...] Proinversión ha sido totalmente inoperante. Cuando estábamos haciendo el proyecto de bloqueadores de cárcel, ¿cuál era su negocio? El negocio era que los internos hablen por los locutorios que se iban a instalar en los penales. ¿Cuánto iba a ganar él (el proponente)? [...] se calculaba que en el Perú iban a ser 8 dólares por mes [por interno]. Entonces, multiplica 8 por 50 mil internos de esa época. ¿Qué más ofrecía el proponente? Instalar un sistema de vigilancia, arcos electrónicos, un sistema de seguridad para que la gente biométricamente ingrese al penal y salga y se cuenten ingresos y salidas y nos iba a dar, no sé, 10 cosas. Y Proinversión dijo “No, porque el INPE no tiene capacidad para sostener en el tiempo el mantenimiento de los equipos y los arcos de seguridad o el *software*”. O sea, por un tema de presupuesto del INPE, no le aceptaron la iniciativa.

Por su parte, los entrevistados que desempeñan cargos en Proinversión coincidieron en señalar que, desde su rol de facilitadores de la estructuración de los proyectos y de los procesos, es a veces muy difícil comunicar ciertos resultados a los sectores y encauzar los proyectos. Por ejemplo, la entrevistada 1 señaló:

Si tomas una decisión de cómo ejecutar un proyecto pensando que es lo mejor y en el camino encuentras determinados inconvenientes, lo buscas encauzar, por ejemplo, a través de una APP. Pero tendrás que excluirlo [del Plan de promoción] y hacer nuevamente todo el proceso según la modalidad pertinente. Esto es muy difícil decírselo a un sector.

#### **4.5 La población**

Como se ha explicado, la posición de la población es un factor clave para obtener y mantener la licencia social durante la ejecución de proyectos, en general. De conformidad con lo mencionado por la entrevistada 2, en varias oportunidades se ha tenido problemas con la población que llevaron a la paralización de las obras:

[...] la licencia social, asegura que el proyecto [...] desde su concepción, elaboración de expedientes, ejecución de obra, sea sostenible en el tiempo porque de lo contrario, ya nos ha pasado casos en el INPE, por ejemplo, de que nos han parado una obra, por ejemplo, Cajamarca por un tema social, lo mismo en Cochamarca que también ocurrieron problemas. [...] un proyecto de inversión de un penal no es, pues, de un año a otro, normalmente demora cinco años hasta que inicie, a veces en el desarrollo del expediente, se ejecute la obra y demás. Entonces, esa licencia o ese permiso de la sociedad [...] debe mantenerse en el tiempo, a fin de evitar pues huelgas, cierre de vías, por un tema y que afecte justamente la ejecución de la obra. [...] tú sabes que el tema social termina muchas veces permitiendo que salgan los proyectos o también determinar que ya no continúe el proyecto [...].

## CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y PROPUESTAS

En este capítulo se analizarán las lecciones aprendidas a partir de la revisión de la experiencia comparada del capítulo anterior, así como algunas buenas prácticas sugeridas. También se desarrollan propuestas sobre factores claves que coadyuvarían a desarrollar proyectos de infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios en el marco de las modalidades previstas en el Decreto Legislativo N° 1362 (2018) y sus modificatorias.

### **1. Lecciones aprendidas y buenas prácticas sugeridas para la ejecución de proyectos en infraestructura y gestión penitenciaria**

De los 4 casos analizados, se observa que la disputa y divergencia de posiciones políticas respecto a los proyectos penitenciarios de APP y proyectos en activos convocados en el Perú ha contribuido con la cancelación de estos. Si bien estas variables son difíciles de controlar y se revisten de impredecibilidad, se deben crear algunas reglas que puedan institucionalizarse para favorecer la ejecución de estos proyectos de gran envergadura, fuera de los pactos y las posiciones políticas.

Sobre ello, en Panamá se observa que los gobiernos entrantes tienen la obligación política de informar cuáles serán los proyectos de gran envergadura que impulsarán y a los que se comprometen a dejar en etapa de ejecución contractual, denominados los Proyectos Imperdonables. Esto es posible por la Ley 34, Ley de Responsabilidad Social Fiscal del 2008. Si bien el objetivo general de dicha Ley era consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del sector Público, también incluye unas disposiciones sobre la obligatoriedad de los gobiernos entrantes de aprobar un Plan estratégico del Gobierno que contengan sus compromisos electorales. Así el artículo 16 de dicha Ley señala:

Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un plan estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional [...].

Ese marco normativo también ha previsto la posibilidad de fiscalizar y hacer ajustes mediante un procedimiento formal que coadyuve al cumplimiento de dichos Proyectos Imperdonables, conforme se desprende de su artículo 17, Modificaciones al Plan Estratégico de Gobierno:

La programación financiera y el Presupuesto de Inversiones indicativo contenidos dentro del plan estratégico de Gobierno deberán ser revisados periódicamente y enmarcarse dentro de los límites y parámetros establecidos en la presente Ley. Las modificaciones deberán ser aprobadas y adoptadas por el Consejo de Gabinete y publicadas en la Gaceta Oficial por el Órgano Ejecutivo.

En el Perú, con Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, en cuyo numeral 7.1 del artículo 7 se señala que la Política General de Gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales; y en el numeral 7.4. del artículo 7, se dispone que a los 40 días de haber asumido sus funciones el Presidente de la República, y por iniciativa de este, el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno, en el marco de las Políticas de Estado, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las políticas nacionales vigentes. Dicha Política General se materializa mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

En efecto, desde la dación de dicha norma, se han aprobado 4 Políticas Generales de Gobierno: de Pedro Pablo Kuczynski, de Martín Vizcarra, de Pedro Castillo y de Dina Boluarte. No obstante, estos dispositivos contienen ejes y objetivos de carácter general y aspiracionales, no son acompañados de una programación financiera en un periodo determinado; tampoco se incluye un listado de proyectos de inversión prioritarios, como en el caso de Panamá.

En ese contexto, la modificación del precitado artículo 7 o la inclusión de una disposición específica en el señalado Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que haga de obligatorio cumplimiento que el gobierno entrante presente una lista acotada de proyectos de inversión priorizados, con una programación financiera a plazo determinado, y que se presente como mínimo, 1 proyecto en política de ejecución penal, como lo son los de infraestructura penitenciaria, resultaría importante para evitar que se cancelen los proyectos de este tipo por diferencia políticas.

Respecto al tratamiento de la seguridad penitenciaria en penales gestionados con participación privada, se observa de las 3 experiencias latinoamericanas revisadas en el capítulo precedente

que, aunque han tenido inconvenientes al iniciar su implementación, estas han perdurado en el tiempo y muestran una fórmula común: la seguridad externa se puede tercerizar.

En la seguridad interna, también la dirección o coordinación de esta queda a cargo del poder público en los penales concesionados. La diferencia radica en la dependencia del cuerpo de agentes penitenciarios de seguridad. En Chile, esto ha quedado a cargo de la Gendarmería; en México, a cargo de la policía o custodia penitenciaria; mientras que, en Brasil, los agentes son privados, aunque bajo la dirección de funcionarios públicos, como el alcaide.

En el aspecto de gestión, específicamente, respecto a las disparidades salariales de los agentes penitenciarios a cargo de la seguridad, que se pueden generar al mantener un modelo mixto de administración de cárceles, se deben sugerir estrategias para que los agentes penitenciarios públicos se incorporen al nuevo modelo de negocio, pero con otros roles. Así, se puede prever desde el diseño del contrato que los agentes penitenciarios del INPE pueden desempeñarse, fuera de sus horas de trabajo, como capacitadores, mentores, *coaches* o supervisores para que trasladen su *know how* a los agentes privados, previo filtro y capacitación. De esta manera los agentes públicos mejorarán sus ingresos y serán incluidos indirectamente en el nuevo modelo mixto de gestión de cárceles, lo que contribuirá a reducir su oposición y, en el largo plazo, fortalecer la imagen del sector Justicia como un sector que puede administrar riesgos en este tipo de proyectos.

Cabe añadir que repensar la delegación de la seguridad penitenciaria en los penales peruanos, a la fecha, es viable, dado que, aunque no se logró la APP de Nuevo Establecimiento Penitenciario de Huaral II, en septiembre de 2010 mediante el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 015-2010-JUS, se modificó el Reglamento de Código de Ejecución Penal para incluir a los concesionarios como primera instancia para la imposición de sanciones:

**Artículo 2°.- Incorpórese al Capítulo III, del Título IV, Régimen Disciplinario, del Decreto Supremo N° 015-2003-JUS, que aprueba el Reglamento del Código de Ejecución Penal, el artículo 89°-A, en los siguientes términos:**

‘Artículo 89°-A.- En el caso de establecimientos penitenciarios entregados en concesión al sector privado, el concesionario se encargará de llevar a cabo el procedimiento disciplinario de los internos, como órgano de primera instancia, cautelando la observancia del debido procedimiento, los plazos, así como la

designación del personal responsable y demás acciones previstas en el presente capítulo’.

Se observa también que en las convocatorias realizadas en el pasado por Proinversión y el sector Justicia, sí ha habido postores interesados, por lo que el problema no es la falta de competencia, sino más bien la falta de experiencia en gestión de establecimientos penitenciarios de los postores presentados.

Adicionalmente, como se ha relevado de algunas entrevistas y como ocurrió en el caso de México (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015, p.147), los postores con mayor experiencia en este tipo de proyectos, que suelen ser empresas transnacionales u operan en países como Estados Unidos y Reino Unido, no han mostrado interés por el mercado peruano. Por tanto, Proinversión debe elaborar una estrategia muy fina de promoción de este tipo de proyectos, aunque se debe considerar que ninguna estrategia va a funcionar si el sector Justicia no ofrece una cartera de proyectos atractiva y consistente para los inversionistas con más experiencia.

Sobre el uso de la modalidad de proyectos en activos bajo la figura de permuta, se observa que ha sido un error la falta de identificación de los terrenos a permutar. Se sugiere institucionalizar que el Estado -en este caso, representado por el MINJUSDH- debe elegir o calificar el terreno que el concesionario ofrecerá, desde la firma de contrato. Asimismo, cuando el proyecto en activos o APP cofinanciada incluya como parte de pago la entrega o permuta de un predio, no se debe considerar un establecimiento penitenciario ocupado, debido a lo siguiente:

- Técnicamente no resulta correcto reasignar a los internos de un penal ocupado a otro, debido a que causa desarraigo familiar, y genera hacinamiento en el penal receptor.
- Financieramente no resulta rentable para los inversionistas entregar una nueva infraestructura penitenciaria para la reubicación de internos, porque ello implica que sus recursos deben invertirse primero en dicha construcción por un periodo mínimo de 2 años y posteriormente a ello, recién invertir en el predio que reciben por parte del Estado para sus fines lucrativos, por lo que demorarán en ver el retorno de su inversión.

En lo concerniente a la licencia social, se debe desplegar una estrategia de trabajo con la comunidad desde la formulación del proyecto, y una comunicación constante hasta el término del mismo. El sector Justicia debe relevar experiencias pasadas del INPE en gestión exitosa de conflictos con la comunidad. Este punto se ampliará en el siguiente capítulo.

Asimismo, se deben explorar nuevas estrategias que alivien el carácter oneroso de las APP de construcción y gestión de establecimientos penitenciarios, tema que se desarrollará en el siguiente capítulo.

Finalmente, sobre situaciones problemáticas en etapa contractual en APP en el sector Justicia, a partir de los problemas contractuales suscitados en el proyecto de bloqueadores de señal telefónica, resulta evidente que existe una falta de conocimiento y experiencia en procesos de promoción de inversión privada por parte de dicho sector. Este aspecto también se ampliará en el capítulo siguiente.

## **2. Propuesta para garantizar la licencia social en los proyectos de infraestructura penitenciaria**

La licencia social se entiende como la aprobación continua o amplia aceptación de la comunidad local y otros grupos de interés, comúnmente otorgada para la locación de un proyecto específico (Social Licence, 2020).

Como señaló la entrevistada 2, en la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, no existe una disposición específica que desarrolle el término y procedimiento de la licencia social, sino que este se infiere de la necesidad de darle sostenibilidad a los proyectos. Tampoco se desarrolla en el Sistema de Promoción de la Inversión Privada, no obstante, en el numeral 7 del artículo 4 del TUO del Decreto Legislativo N° 1362, se establece como uno de los principios aplicables a todas las fases vinculadas al desarrollo de los proyectos regulados en dicho sistema, la sostenibilidad, que a su vez tiene dimensiones, incluyendo la sostenibilidad social que es definida de la siguiente manera:

7. Sostenibilidad: Los proyectos desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada son planificados, priorizados, diseñados, ejecutados, operados y revertidos de manera que garanticen la sostenibilidad en cada una de las siguientes dimensiones: (i) económica y financiera, (ii) social, (iii) institucional y (iv) ambiental, que considere la resiliencia climática. Las dimensiones de sostenibilidad de los proyectos se consideran un conjunto integrado e indivisible, aplicable durante todo el ciclo de vida del proyecto.

En un proyecto de APP o proyectos en activos, la obtención oportuna de la licencia social y su mantenimiento hasta la conclusión de proyectos evita caer en sobrecostos a los privados a cargo

de la ejecución de un proyecto. Conforme señala el entrevistado 9, si bien la licencia social es asumida por el Estado de acuerdo a lo consignado en los contratos de concesión, en la práctica quien asume este riesgo es el concesionario, pues gestionar la licencia social donde la población no está de acuerdo, genera demoras, pagos por infraestructura, pago por disponibilidad, volviéndose un proyecto financieramente más caro.

Igualmente, la entrevistada 2 coincide en señalar que es importante asegurar la licencia social durante las diferentes etapas que tiene un proyecto, es decir, desde su concepción, elaboración de expedientes y ejecución de obra. En caso de que no sea sostenible en el tiempo, se presentan demoras por huelgas, cierre de vías y otras situaciones que podrían afectar la misma ejecución de la obra y, por tanto, generar costos adicionales y elevados para el privado, como por ejemplo, lo sucedido durante la construcción de los penales en Cajamarca y Cochamarca, a cargo del INPE.

Además, la entrevistada indicó que en el caso particular de los proyectos de infraestructura penitenciaria, la población presenta resistencia porque considera que estos traerán inseguridad y situaciones peligrosas a su comunidad pero, al mismo tiempo, lo ven como una oportunidad para que el Estado esté presente a través de otros servicios básicos, como educación y salud.

A partir de lo comentado por los entrevistados, en el pasado el INPE ha desplegado esfuerzos y acciones fructíferas y reproducibles respecto a la obtención de la licencia social con las comunidades y con las autoridades subnacionales. El Entrevistado 8 señaló que durante su gestión en la Oficina de Infraestructura Penitenciaria del INPE, vieron necesario definir un modelo de gestión social para poder construir los penales:

[...] vimos que el problema es que no se había comunicado a la población con anticipación qué se iba a construir, qué se iba a hacer y en qué los podría beneficiar [...] era un tema cerrado y se enteraban cuando se construía. Ante eso se creó un modelo de gestión social. Primero una licencia social para los penales. Así se empezó a destrabar algunas obras.

Según el entrevistado 11, si bien no existe un reglamento de licencia social, se le dio mucha importancia a la socialización de los proyectos antes de la ejecución:

[...] el mayor riesgo que se tiene es que las comunidades, la población, las ciudades, no aceptan la construcción de penales dentro de sus urbes o en el perímetro de sus urbes

[...] Entonces algo que implementó la Oficina de Infraestructura en el año 2012, antes que [yo] llegue, [...] con los anteriores gerentes, fue el tema de socializar los proyectos, y sacar “entre comillas” la licencia social, porque también no tenemos o no existe el reglamento del tema de licencia social, y nosotros sí hacíamos ese trabajo. [...] se implementó y está ahí como un instructivo que existe en la Oficina [...], el cómo se debe desarrollar, qué se debe hacer, está todo pauteado, [...] hicieron muy buen trabajo en ese año [...] lo hemos implementado en los 4 o 5 años que estuve ahí [...].

También hizo hincapié en que se pueden identificar 2 hitos: la obtención de la licencia social, esto es, antes de iniciar la obra y el mantenimiento de la licencia social hasta la inauguración del penal. Asimismo, resaltó que es clave la coordinación intersectorial con otros Ministerios, a fin de que el sector que busca la licencia social no exceda sus competencias con sus ofrecimientos y atender efectivamente las expectativas de la población, que versan sobre servicios públicos:

[...] teníamos actas de la población suscritas [...] esta licencia pues tenía compromisos [...] que como INPE no los podíamos cumplir y menos financiar y eso se les tenía que comunicar a las poblaciones, a las comunidades. Entonces, ¿qué hicimos? Implementamos una mesa de trabajo de diálogo de la PCM. La PCM nos ayudó bastante, se implementó con la Oficina de Diálogo y la PCM convocaba. [...] nos pedían mejora de un colegio; nos pedían mejorar o ampliar o simplemente instalar una nueva comisaría; nos pedían las mejoras de sus redes de agua, de desagüe, o sea, todo lo que ellos pedían para el desarrollo de su comunidad, pistas asfaltadas, veredas, electricidad, etc., etc. [...]. Una vez viabilizado y firmado en la Oficina de Diálogo, la PCM pues convocaba a los Ministerios de Educación, Interior, Vivienda y Saneamiento, etc., etc., y a cada uno de ellos les encargaba la elaboración de 2 proyectos y la construcción de los proyectos, y eso fue bastante interesante [...].

Asimismo, referenció que, en el caso de la construcción del establecimiento penitenciario de Cochamarca, producto del proceso de obtención de la licencia social, el sector Educación construyó módulos básicos en el lugar. También se instaló un centro de emergencia donde se asentó personal policial; se asfaltaron pistas y hubo un gran desarrollo en forma paralela al término de la obra.

Por otro lado, los entrevistados también recalcaron que es importante tener un personal exclusivo para efectuar las labores de obtención de la licencia social. Comentaron, por ejemplo, que para la construcción del establecimiento penitenciario de Piura, se contrató a una empresa para brindar soporte logístico y así se pudo disponer de recurso humano para identificar y documentar las necesidades de la población. Dicha información fue posteriormente utilizada por el personal del INPE, quienes negociaron los acuerdos con la comunidad.

Asimismo, los entrevistados 8 y 11 señalaron que, durante los años en los que se implementó este modelo de gestión social en el INPE, varias comunidades tomaron contacto con la entidad para ofrecerles y donarles terrenos.

No obstante, al consultar al INPE si existe una directiva o documento de gestión que regule el procedimiento de gestión de la licencia social, respondieron que no cuentan con un documento de ese tipo, lo que lleva a inferir que se trataría de un documento de trabajo interno, no aprobado, el cual habría quedado en desuso por una incorrecta gestión de conocimiento de la entidad.

En consecuencia, se propone constituir en un documento de gestión del sector Justicia los pasos, procedimientos y alcances descritos en la presente sección, aprobado con un decreto supremo, a fin de institucionalizar lo aplicado en gestiones anteriores, dados los buenos resultados alcanzados. El nivel de la norma responde a que debe tener bajo su alcance a todos los sectores del Poder Ejecutivo involucrados en el proceso de licencia social, a efectos de que estos deban asignar un representante que se encuentre presente a lo largo de la ejecución de los proyectos de infraestructura penitenciaria hasta la inauguración de estos, y así canalizar las demandas que la población presente y que no se encuentren en las competencias del sector Justicia.

### **3. Propuestas para mitigar el carácter oneroso de las APP cofinanciadas de infraestructura y gestión de establecimientos penitenciarios**

A partir de las entrevistas y de los casos de la experiencia comparada revisada, se han identificado estrategias para rentabilizar actividades que se prestan en los penales concesionados y en los penales actualmente gestionados por el INPE, a fin de que dichos ingresos puedan reducir el copago que realiza el Estado a un concesionario en una eventual APP que incluya la gestión de establecimientos penitenciarios, como en los 3 casos revisados de la experiencia comparada.

### **3.1 Propuesta para rentabilizar los activos del INPE**

Como ya se ha señalado y se releva de las entrevistas realizadas, la poca disponibilidad de presupuesto del sector Justicia para financiar proyectos de inversión influyó en la decisión de suspender el uso de APP cofinanciadas o proyectos en activos por permuta, por lo que se hace necesario evaluar otras alternativas de financiamiento, en el marco del TUO del Decreto Legislativo N° 1362 (2018).

Actualmente, sobre los proyectos en activos, el numeral 52.2 del artículo 52 del TUO del Decreto Legislativo N° 1362 (2018) señala que esta modalidad se aplica bajo los esquemas de:

- Disposición de activos, que implica la transferencia total o parcial, incluida la permuta de bienes inmuebles.
- Contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley.

Respecto al primer esquema, como se señaló en el capítulo anterior, a través de los proyectos Tinkuy Plaza y Reubicación de Establecimientos Penitenciarios se intentó la permuta de bienes inmuebles; no obstante, estas no tuvieron éxito puesto que implicaba que los inversionistas realicen un gran gasto al tener que construir un penal nuevo antes de explotar económicamente el predio que entregaría el Estado como parte de la permuta, lo cual no resultaba financieramente viable.

Por ello, se propone explorar la posibilidad de que el sector Justicia formule Proyectos en Activos bajo el esquema de Contratos de Cesión en uso o usufructo, a fin de conseguir financiamiento que mitigue el impacto de financiar una APP cofinanciada.

De la revisión del proyecto del Plan de Infraestructura Penitenciaria al 2024, se identifica que el INPE tiene bajo su titularidad 16 penales cerrados y 15 terrenos sin uso. Algunos de estos podrían constituir la ubicación de nuevos establecimientos penitenciarios, mientras que los otros podrían ser objeto de un contrato de usufructo con el fin de que los ingresos que se reciban de ellos financien la construcción de nuevos establecimientos.

Para sustentar la propuesta, se han realizado 2 análisis de rentabilidad de dichos activos, que se muestran en extensión en los anexos 4 y 5. El primero consiste en calcular el valor de transferencia total del activo a partir del valor comercial, de acuerdo con lo establecido en el

numeral 18.3 del artículo 18 del Reglamento Nacional de Tasaciones aprobado mediante Resolución Ministerial N° 172-2016-VIVIENDA. Para calcularlo se ha utilizado como referencia el valor de venta de predios de similar área en el distrito o provincia de la región del Perú en donde se encuentra ubicado el predio. El segundo análisis consiste en calcular el valor de usufructo, obteniendo el valor anual en un hipotético usufructo de 10 años y el valor de dicho usufructo, conforme a lo establecido en el artículo 111 del precitado Reglamento.

A grosso modo, el valor de transferencia total de los activos arroja un valor de S/ 849,580,377.22, mientras que el valor de usufructo por 10 años de los mismos activos arroja un valor de S/ 1,086,840,766.10. Por tanto, en el mediano plazo el sector justicia podría percibir ingresos que contribuyan a financiar parcialmente la construcción de establecimientos penitenciarios.

Cabe resaltar que la ejecución de esta estrategia debe ir acompañada de una modificación del Decreto Supremo N° 043-2022-EF, que deriva del inciso 1 del numeral 15.3 del artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, el cual dispone que, constituyen recursos del Tesoro Público los provenientes de las tasas, ingresos no tributarios y multas que recaudan las entidades públicas de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

Los ingresos resultantes de contratos de cesión en uso constituyen ingresos no tributarios, por lo que sería necesario exonerar al sector Justicia de la aplicación de esta disposición, a fin de que incorpore tales ingresos en la fuente de financiamiento “Recursos Directamente Recaudados” y utilice dichos ingresos para financiar la nueva infraestructura penitenciaria.

### **3.2 Propuestas para generar ingresos que reduzcan el copago del Estado en una APP de gestión de establecimientos penitenciarios**

En los penales existen oportunidades de negocio. La primera oportunidad de negocio son las factorías. Como ejemplo, en las instalaciones de la cárcel de Guarapuavá de Brasil, funciona una factoría de muebles, que fue concesionada en su oportunidad a la empresa Azulbrás. Por esta factoría, el penal percibe ingresos que se destinan a sus gastos de operación, al mismo tiempo que los internos trabajan en ella, recibiendo un salario (Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad, s.f.). Esta experiencia muestra que la concesión de factorías puede resultar rentable. También, en el proyecto de contrato de la concesión del nuevo

establecimiento penitenciario Huaral II, se contemplaba autorizar al concesionario a que en sus instalaciones funcione una factoría.

Una segunda oportunidad de negocio identificada es el alquiler de infraestructura productiva a pequeñas y medianas empresas. En el marco del programa “Cárceles productivas” del INPE, se destinan espacios e infraestructura en los penales donde los internos e internas prestan servicios a pequeñas y medianas empresas a cambio de una contraprestación. Si bien el caso más conocido de este programa es el de la empresa de producción de calzado y productos en cuero, Renzo Costa (Candia, 2015), existen más empresas inscritas.

Por tanto, con una adecuada estructuración de costos como el valor del metro cuadrado arrendado, gastos en servicios de luz y agua, uso de equipos y maquinarias, entre otros, estos espacios podrían ser alquilados a las empresas a un valor de mercado, en tanto el concesionario garantice condiciones de calidad de sus servicios y de seguridad.

Una tercera oportunidad de negocio para un concesionario, considerando un nuevo establecimiento penitenciario, es el servicio de telefonía pública para el uso de los internos. Como señaló el entrevistado 3, en promedio, un interno consume US\$ 8 mensuales para comunicarse con su defensa legal y familiares.

Así por ejemplo, si se considera un penal de 3,000 internos (capacidad contemplada en los denominados megapenales del MINJUSDH), en un año el concesionario puede recaudar S/ 1 millón anual, mínimamente, con el siguiente cálculo:

**Tabla 4**

*Gasto mensual aproximado en telefonía en un establecimiento penitenciario*

Nº Internos (A)	Gasto mensual promedio en telefonía, (S/) (*) (B)	Gasto mensual promedio en telefonía del total de internos (AxB=C)	Gasto anual promedio en telefonía del total de internos (Cx12 meses=D)
3,000	29	88,080	1,056,960

(\*) Considerando un tipo de cambio de dólares de S/ 3.67.

Nota. Elaboración propia, 2024.

Finalmente, una cuarta estrategia para rentabilizar actividades en los establecimientos penitenciarios, aunque a menor escala, es la oferta de los servicios complementarios. Por ejemplo, en el caso de la concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, el contrato establece que el concesionario puede percibir ingresos por *duty free*, comidas y bebidas, transporte terrestre de pasajeros, *catering*, estacionamiento vehicular e ingresos por

arrendamiento de locales comerciales (Mendiola *et al.*, 2011, p.67). No obstante, los servicios complementarios constituyen un concepto que se puede incorporar en las APP cofinanciadas, como las de cárceles.

En los días de visita se generan una serie de transacciones económicas informales alrededor de los penales (venta de comida y bebidas, alquiler de indumentaria, vigilancia de vehículos, entre otros). Por tanto, el concesionario podría capitalizar estas transacciones y ofrecer tales servicios internamente. Entre los principales servicios que se podrían ofrecer a las visitas se identifican los estacionamientos para vehículos; alquiler de casilleros o *lockers* para la custodia de bienes no permitidos de las visitas; venta de productos, comidas, golosinas, bebidas, entre otros. Por supuesto, para efectuar un mejor control por parte del sector Justicia al concesionario, todas estas transacciones deberán realizarse de forma bancarizada.

#### **4. Propuestas para mejorar la gestión de proyectos y contratos en el marco del Decreto Legislativo N° 1362 en el sector Justicia**

A la fecha, el INPE gestiona diversos contratos enmarcados en la Ley de contrataciones del Estado como servicios de obra, mantenimiento de infraestructura, equipos de seguridad tecnológica, alimentación y servicios básicos. Sin embargo, estos demandan muchos costos de transacción, no solo por el número de contratos que se gestiona sino porque tienen un plazo limitado, a diferencia de los contratos de APP, en donde el Estado gestiona sus necesidades y controversias solo con el concesionario y por un largo plazo.

A partir de las entrevistas, se revelan algunas consideraciones complementarias para el sector Justicia sobre la gestión de proyectos y contratos en el marco del Decreto Legislativo N° 1362, que coadyuvarían a que los costos de transacción que despliegue dicho sector en una eventual ejecución de proyectos bajo la modalidad de APP o de celebración de contratos de usufructo, generen un mayor valor público, es decir, que sean menos erráticos.

##### **4.1 Creación de una unidad orgánica a cargo de implementar el sistema de promoción de la inversión privada en el sector Justicia**

En la comunicación con el entrevistado 9 este manifestó que, en general, en los sectores que no han desarrollado concesiones (es decir, que tienen poca experiencia y capacidad técnica) les cuesta comprender que las APP solo son un mecanismo alternativo a la contratación pública. Además no comprenden los temas y situaciones subyacentes de las APP, por lo que suelen

pensar que Proinversión va a solucionar los problemas que ya tienen con la contratación pública tradicional.

El entrevistado 5 señaló que, en su opinión, el proyecto Tinkuy Plaza fue cancelado porque los funcionarios del sector Justicia no comprendieron la prolongación del proceso, que es propia de todo proceso de promoción de la inversión privada. Además, como se ha revisado en el capítulo anterior, la falta de experiencia en formular contratos de APP o de concesión habría ocasionado un mal diseño de las condiciones del concesionario, en el caso del proyecto de bloqueadores de señal telefónica, con consecuencias económicas para el sector Justicia, al no haber previsto, por ejemplo, el pago del consumo de luz eléctrica de los equipos bloqueadores de señal. Lo anterior coincide con lo señalado por Kettl (2010), respecto a que el uso creciente de contratos para la prestación de servicios públicos a través de concesiones no ha ido de la mano con el aumento de la capacidad de gestión contractual del sector público.

Para contrarrestar el poco entendimiento del rol de Proinversión en el fomento de las APP y la mejora de la aplicación de la normativa del sistema de promoción de la inversión privada en el sector Justicia, se propone la creación de una unidad orgánica especializada en procesos de promoción de la inversión privada en el MINJUSDH, cuyo equipo de profesionales esté a cargo desde el inicio del proceso (antes de la firma de contrato) para que solucionen los problemas que surgen en la etapa contractual, y así comprendan el sustento de las cláusulas de los contratos. Entre sus funciones estaría el brindar asistencia técnica metodológica, financiera y legal para la estructuración y formulación de proyectos de APP, proyectos en activos, diseño de las estrategias de financiamiento, elaboración de los proyectos de contrato y de modificaciones contractuales, supervisión y fiscalización complementariamente con las áreas usuarias, cumplimiento de los indicadores de calidad y demás condiciones contractuales, durante toda la etapa de ejecución contractual.

Al respecto, se debe resaltar que la reciente modificación del Decreto Legislativo N° 1362 mediante el Decreto Legislativo N° 1691 ya contempla que los ministerios puedan crear una unidad orgánica de esta naturaleza:

#### **Artículo 6. Entidades públicas titulares de proyectos**

[...]

6.2 Las entidades públicas titulares de proyectos encargadas de administrar un proyecto o una cartera de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público Privada, cuyo Costo Total de Inversión acumulado sea igual o superior al monto que determine el Reglamento, deben implementar un Órgano Especializado para la Gestión y Ejecución de Proyectos, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sus normas reglamentarias y complementarias, y en la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final del presente Decreto Legislativo.

Sin embargo, la norma establece que las entidades creen dichas unidades de organización cuando su cartera de proyectos tenga un monto acumulado de inversión mínima (monto que no ha sido regulado a la fecha). En el caso en particular del MINJUSDH, se recomienda crear la referida unidad a pesar de que la cartera inicial no alcance el valor mínimo e incluso si solo tiene un proyecto en cartera pues, de lo contrario, se tardará más tiempo en construir capacidades y *expertise* técnico en la materia.

Por otro lado, se observa que la modificación deja a discreción del sector el tipo de contratación del equipo especializado:

### **Disposiciones complementarias finales**

[...]

#### **DÉCIMO CUARTA. Órgano especializado para la gestión de proyectos**

A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 6.2 del artículo 6, las entidades públicas titulares de proyectos se encuentran facultadas para adecuar su estructura orgánica para la implementación de un órgano especializado, que ejerce las funciones necesarias para el desarrollo e implementación integral de los proyectos a su cargo. Estas labores pueden ser realizadas directamente o a través de terceros, bajo cualquiera de las modalidades previstas en la normativa vigente (el subrayado es de los autores de la presente investigación).

Así, si bien la modificatoria del Decreto Legislativo N° 1691 (2024) señala que dichas oficinas pueden ser implementadas a través de terceros, se propone que el MINJUSDH contrate a los profesionales a cargo en el marco de alguno de los regímenes laborales del Estado, a fin de procurar menor rotación entre ellos y tener una mejor gestión del conocimiento.

## **4.2 Aprobar normas técnicas de construcción de establecimientos penitenciarios**

Los diferentes entrevistados han coincidido en sintetizar las características de un establecimiento penitenciario como una miniciudad, pues estas infraestructuras están constituidas de áreas y servicios como talleres técnico-productivos, de trabajo; aulas, tópicos de salud; espacios o villas para los agentes penitenciarios; sistemas de captación y tratamiento de aguas; redes de media tensión, entre otros.

De acuerdo con los entrevistados 8 y 11, existen tipologías de establecimientos penitenciarios en función al tipo de régimen (abierto/ordinario o cerrado) y el tipo de población (mixto, para varones o mujeres). Estas tipologías determinan el número de pabellones y las unidades de albergue pues, en el caso de los centros de máxima seguridad o régimen cerrado, estos son más pequeños y se acondicionan 1 o máximo 2 unidades por celda. El régimen ordinario para reos de mínima seguridad también implica considerar áreas de tratamiento y trabajo para los internos, que no se consideran en el régimen cerrado. Igualmente, los penales de mujeres consideran espacios para niños menores de 3 años de edad.

La entrevistada 2 señaló que para el diseño del Establecimiento Penitenciario Chincha, se suscribieron actas de reuniones con las áreas de Seguridad, Salud, Trabajo y demás, del INPE, para determinar los ambientes a requerirse y ciertos estándares inmetrados. En el tiempo, esos acuerdos se convirtieron en el modelo tipo. En el caso particular de los elementos de seguridad penitenciaria en las construcciones, dicha entrevistada manifestó que la Dirección de Seguridad Penitenciaria del INPE estableció un lineamiento, resultante de reuniones y opiniones sobre aspectos como las alturas de los cercos, la necesidad de garitas en cada esquina, las distancias entre el cerco perimetral y las “tierras de nadie”, la pista que circunscribe todo el penal, entre otros.

Adicionalmente, los entrevistados 2 y 11 coinciden en señalar que, para el diseño de penales, dado que estos congregan múltiples servicios que no son exclusivos de estos, se utilizan ciertos parámetros del Reglamento Nacional de Edificaciones, como los ratios establecidos para áreas de educación, de salud y administrativas. Igualmente, se usan sus parámetros para determinar metrajes y espacios de circulación.

Sin embargo, la aplicación absoluta de este Reglamento tampoco es posible en este tipo de construcciones. Al respecto, el entrevistado 11 comentó que según este dispositivo, las puertas de emergencia deben ser batientes para que, en caso de sismo, las personas puedan salir

rápida, pero en el caso de los establecimientos penitenciarios la apertura de puertas es contraria (se cierran), para evitar fugas y motines. No obstante, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), al hacer la supervisión antes de la ocupación de las construcciones, ha observado esta característica en varias ocasiones.

Así, los entrevistados 11 y 2 coincidieron en señalar que la falta de normas técnicas complejiza y retrasa la elaboración y conformidad de los expedientes técnicos, pues cada profesional contratado “interpreta” los elementos que hoy consideraríamos “parámetros” con un margen de discrecionalidad que sería evitable en caso de tener parámetros documentados.

Si bien existen documentos orientadores como la Guía de Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), que contiene parámetros de áreas con especificidades como metrajes, condiciones de acceso y equipamiento por cada tipo de servicio (registro, tratamiento, salud, asistencia, alimentación), se hace necesario adaptar este y otros instrumentos a las particularidades de las cárceles y de la población penitenciaria del país, así como a la geografía (considerando las condiciones de la Costa, Sierra y Selva) y según ámbito (rural o urbano).

Asimismo, es preciso documentar en un instrumento del sector Justicia los ajustes incrementales que se han venido realizando a los diseños de los penales, conforme se ha recogido de los testimonios de los entrevistados.

Finalmente, se precisa que este tipo de instrumento deberá ser aprobado por Resolución Ministerial, para que su aplicación sea tanto del INPE, en acciones de mantenimiento, como del MINJUS.

#### **4.3 Aprobar indicadores de servicios para la gestión de establecimientos penitenciarios**

El sector Justicia no cuenta con un documento que establezca parámetros o indicadores de servicio medibles sobre las cualidades mínimas que deben construirse en los diferentes servicios que se prestan a los usuarios de penales, en los aspectos de salud, educación, formación laboral, asistencia psicológica, legal, alimentación, seguridad, registro e identificación que se apliquen, incluso, a la administración pública de los establecimientos, hoy a cargo del INPE.

De acuerdo con Goñas Salas y Bautista Vidal (2019), en el caso del proyecto Huaral II, no se establecieron medidas cuantificables y objetivas que dirijan al privado a cumplir el fin último de la carcelería de un delincuente primario, que es la resocialización y reinserción de éste en la sociedad.

Los entrevistados coinciden en señalar que predominó una negativa en el sector Justicia respecto a documentar y aprobar los referidos estándares. De acuerdo con la comunicación realizada al entrevistado 9, esta negativa habría predominado en el INPE, cuyos oficiales plasmaban condiciones muy exigentes que ni siquiera su gestión cumpliría. En cambio, para el entrevistado 11 era MINJUSDH el renuente a plasmar en un documento de gestión los indicadores de servicio, según señaló:

“[...] el gran problema que teníamos era los índices de servicialidad, [...] no estaba definido a ese momento cómo íbamos a evaluarlos o cuáles eran los requisitos de servicios que tenía que prestar el privado. Porque estas APP eran de diseño, construcción y administración. Dentro de la administración, se necesitaban algunos criterios técnicos que tenían que ser evaluados y contrastados con el tema de calidad de servicio [...] qué tipo de servicios tenían que prestar y eso no teníamos. [...] Digamos [que en los] “alimentos” o “calorías en alimentos” que se les tenían que dar [a los internos], era muy fácil “agarrar” lo del Ministerio de Salud y “copiarlo y pegarlo”. Pero dentro del MINJUS, nadie asumía esa responsabilidad, porque alguien tenía que firmar “estas van a ser las calorías” o “este va a ser el reglamento”, [...] no podíamos definir el tema de cuánto personal de seguridad debe existir por interno. [...] el contratista o el privado va a cobrar en función al servicio que preste (ya estoy hablando de etapa de administración del establecimiento penitenciario). [...] [Por ejemplo] por cada 100 internos, vas a tener 20 [agentes] de seguridad o 10 [...] o vas a tener un psicólogo, un médico, una enfermera, un docente [...] vas a tener “tanto de personal” y eso se va a multiplicar de forma proporcional, en función a la cantidad de internos, y eso no teníamos definido [...]”.

En la experiencia de Chile, la entrevistada 10 enfatizó que la incorrecta formulación de los indicadores de la concesión de cárceles en dicho país no contribuyó a procurar los resultados esperados en materia de reinserción social de los internos, durante la etapa de administración de las cárceles, debido a que se incluyeron indicadores de procesos y no indicadores de resultados:

“[...] los indicadores de proceso simplemente dan cuenta del cumplimiento de etapas, pero no de la calidad de los resultados efectivos. ¿Entonces, qué implicaba esto? Que sí se realizaron tres talleres, pero no dieron resultados ¿Fueron para las mismas personas, para personas distintas? ¿Qué requisitos tenían estos talleres? En fin, ¿consiguieron transformaciones efectivas? No, no, nada de esos elementos, sino simplemente el proceso de la generación simple de la actividad.”.

No obstante, resaltó también que, además de procurar indicadores idóneos, en este tipo de proyectos debe existir una alta fiscalización para verificar el cumplimiento formal, pero también para saber si se están resolviendo los problemas cotidianos en materia de reinserción social, abordando las expectativas de todos los actores (Estado, empresa, internos, trabajadores penitenciarios y población).

Los indicadores preferentemente deberán estar articulados con los objetivos estratégicos del sector Justicia en alguno de sus instrumentos de planificación. Asimismo, la lista de indicadores debe estar acompañada de una línea de base, de corresponder (por ejemplo, en caso de que los internos sean trasladados de un penal público a un penal concesionado) y de valores proyectados, de preferencia, a través de rangos y no de valores absolutos, a fin de procurar flexibilidad, pero con validez metodológica.

Además, hasta la maduración de la estrategia de concesión, es recomendable que dichos valores sean aplicables solo a los penales concesionados y, paulatinamente, a los no concesionados, a fin de no generar una carga desproporcionada por la fiscalización que realiza el INPE en estos últimos. Ello no implica validar o normalizar las actuales condiciones inadecuadas de habitabilidad de la población penitenciaria que afectan el proceso resocializador, sino que se reconoce que el INPE cuenta con limitaciones para una adecuada gestión, pero cuyo cambio no puede pretenderse en el corto plazo. Más bien, la experiencia privada debe servir de parámetro o referente para la gestión del cambio en el sistema penitenciario.

Dicho instrumento de gestión deberá ser aprobado mediante Resolución Ministerial, ya que agrupa indicadores que deben ser diseñados por distintos órganos de línea del INPE. Además, el nivel normativo propuesto brindará predictibilidad a los privados que puedan interesarse en formular iniciativas privadas (de construcción y gestión de servicios, sea total o parcial, es decir, un conglomerado de servicios), a diferencia de una resolución directoral o jefatural, que tiene menos filtros de control y puede ser modificada con mayor frecuencia. Su aplicación en

las cárceles no concesionadas deberá ser paulatina y de largo plazo para la evaluación del cumplimiento de los indicadores de servicio en ellos, con criterios de selección para su aplicación, por ejemplo, iniciando con los penales de población femenina y con los menores niveles de hacinamiento.

## CONCLUSIONES

- El sistema de promoción de la inversión privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 1362 y sus modificatorias y su Reglamento, establece 2 modalidades participación de la inversión privada: (i) las APP y (ii) los proyectos en activos. En el primer caso, se trata de contratos de larga duración en los que tanto Estado como sector privado comparten conocimientos y riesgos, y que son elegidos considerando el valor por dinero que el privado puede generar. Además, según la tipología o esquema, autofinanciada o cofinanciada, se comprometen recursos del erario público. Mientras que, en el segundo caso, se trata de contratos sobre la disposición de activos del Estado, que también puede ser de larga duración, en los que no se prevén riesgos para el Estado y no se comprometen recursos públicos.
- La ejecución de los proyectos de cárceles bajo APP cofinanciadas y la gestión de los establecimientos penitenciarios en las experiencias revisadas no han estado exentos de problemas, como demoras en la ejecución de las obras, en el primer aspecto, y limitaciones en la entrega de servicios básicos y de reinserción social de los internos. Aunque también se observan en las evaluaciones, valores positivos respecto a la entrega de algunos servicios hacia los internos, a comparación de las cárceles públicas. No obstante, sus contratos se mantienen vigentes y exhiben resultados favorables, buenas prácticas, como también lecciones aprendidas en los 3 casos revisados de la experiencia comparada. En razón de ello, las APP cofinanciadas son una alternativa del sistema de promoción de la inversión privada implementable.
- Los proyectos en activos por permuta de predios no resultan rentables para los inversionistas que deben entregar una nueva infraestructura penitenciaria para la reubicación de internos antes de comenzar a explotar comercialmente el terreno recibido, ya que construir un nuevo penal toma, por lo menos, de 2 a 3 años. No obstante, la estrategia debe retomarse y modificarse. En un potencial proyecto en activos por permuta debe considerarse un activo desocupado, asimismo, no resulta necesario que la permuta sea a cambio de un nuevo establecimiento penitenciario, puede ser a cambio de una infraestructura de menor envergadura, como pabellones o servicio complementario. También puede considerarse un conjunto de predios a cambio de un establecimiento penitenciario, a fin de hacer atractiva la permuta. Por tanto, la permuta, con los cambios

señalados, constituye una opción implementable que ofrece el sistema de promoción de la inversión privada para el sector Justicia.

- El INPE tiene bajo su titularidad 16 penales cerrados y 15 terrenos sin uso, que podrían ser objeto de un contrato de usufructo con el fin de que los ingresos que se reciban de ellos financien la construcción de nuevos establecimientos. A grosso modo, el valor de transferencia total de los activos arroja un valor de S/ 849,580,377.22, mientras que el valor de usufructo por 10 años de los mismos activos arroja un valor de S/ 1,086,840,766.10. Por tanto, en el mediano plazo el sector justicia podría percibir ingresos que contribuyan a financiar parcialmente la construcción de establecimientos penitenciarios. En ese sentido, el esquema de contrato de uso de superficie constituye una opción viable del sistema de promoción de la inversión privada para el sector Justicia.
- El costo de manutención y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria en las cárceles concesionadas u operadas por la modalidad de APP es mayor en los casos de las 3 cárceles concesionadas en América Latina revisadas, que en las cárceles públicas de dichos países. Sin embargo, ello se debe a que el gasto de las cárceles públicas no refleja el gasto real de mantener a un interno en condiciones mínimas (como el servicio de alimentación, lavandería, sanitización y control de plagas, salud, reinserción social, educación, atención social, atención a lactantes hijos de internas, atención psicológica, atención a internos que presentan adicción al consumo de alcohol y drogas, capacitación laboral, deporte, recreación, arte y cultura, que se brindan en los contratos de concesión de Chile), no solo porque dichas condiciones no necesariamente son aseguradas en el sistema público, sino, porque existen gastos subsidiados por las familias de los internos.
- Se observa que en las 3 experiencias latinoamericanas revisadas la seguridad externa de las cárceles concesionadas es tercerizada, mientras que la seguridad interna se ha mantenido a cargo del poder público.
- En el Perú, a la fecha, en el sector Justicia se han formulado 6 proyectos para su ejecución bajo la modalidad de APP y Proyectos en activos. Solo uno de ellos, “Iniciativa Privada Prestación de Servicios de Seguridad Tecnológica en las Prisiones”, llegó a la fase de ejecución contractual y se encuentra vigente a la fecha.

- La disputa y divergencia de posiciones políticas respecto a los proyectos penitenciarios de APP y proyectos en activos convocados en el Perú han contribuido con la cancelación de los procesos.
- El carácter oneroso de las APP de construcción y gestión de establecimientos penitenciarios influyó en la negativa del sector Justicia y en su decisión de cancelar los proyectos revisados.
- Se observa que la obtención y mantenimiento de la licencia social constituye un factor problemático para los proyectos de infraestructura penitenciaria, pues no se difunden con suficiencia las externalidades positivas que estos pueden generar a la población aledaña. Además, existe oposición en los gobiernos subnacionales para construir penales, sin importar la modalidad contractual, lo que también dificulta la obtención de la licencia social.
- En términos generales, no se observa un problema de la falta de competencia en este tipo de proyectos, pues en 3 de los 4 proyectos de infraestructura penitenciaria se han advertido terceros interesados además de los que presentaron la iniciativa privada de Tinkuy Plaza y Bloqueadores de señal telefónica, como pluralidad de interesados en el caso de la iniciativa pública de Huaral II.
- Para los casos de proyectos en activos por permuta, la falta de identificación de los terrenos en donde se construirían los nuevos establecimientos penitenciarios que formarían parte de la permuta con los privados resulta contraproducente debido a que, técnicamente, no resulta correcto reasignar a los internos de un penal ocupado a otro, debido a que causa desarraigo familiar (como se pretendía hacer en los casos de Tinkuy Plaza y Reubicación de establecimientos penitenciarios).
- Existe una falta de conocimiento y experiencia en procesos de promoción de inversión privada en el sector Justicia que han generado problemas en la ejecución contractual del proyecto de bloqueadores de señal telefónica.

## RECOMENDACIONES

### 1. Sobre cambios normativos y aprobación de lineamientos de gestión en el MINJUSDH

- Modificar o incluir en el artículo 7 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM (2018), una disposición que haga de obligatorio cumplimiento que el gobierno entrante presente una lista acotada de proyectos de inversión priorizados, con una programación financiera a plazo determinado, y que se presente como mínimo, un proyecto en política de ejecución penal para evitar que se cancelen los proyectos de este tipo por diferencias políticas.
- Aprobar un lineamiento de obligatorio cumplimiento que regule el proceso de obtención y mantenimiento de la licencia social, que tenga en su alcance a todos los sectores del Poder Ejecutivo, a efectos de que estos deban asignar un representante que se encuentre presente a lo largo de la ejecución de los proyectos de infraestructura penitenciaria hasta la inauguración de estos, a fin de canalizar las demandas que la población presente y que no se encuentren en las competencias del sector Justicia.
- Aprobar indicadores de servicios para la gestión de establecimientos penitenciarios, a fin de procurar que el servicio en estos sea óptimo y pueda ser supervisado objetivamente por el sector Justicia, a través de una Resolución Ministerial, así se brindará predictibilidad a los privados que puedan interesarse en formular iniciativas privadas (de construcción y gestión de servicios, sea total o parcial, es decir, un conglomerado de servicios), a diferencia de una resolución directoral o jefatural, que tiene menos filtros de control y puede ser modificada con mayor frecuencia.

### 2. Sobre aspectos de gestión a considerar en los contratos de APP

- Delegar en el privado a cargo de una APP cofinanciada la seguridad externa de las cárceles concesionadas, y mantener a cargo del sector Justicia y el INPE el ámbito de la seguridad interna, al menos en cuanto a la designación del director de seguridad de los penales y al alcaide o director del penal.
- Incluir en el modelo de negocio de gestión de establecimientos penitenciarios a cargo del sector privado por la modalidad de APP cofinanciada, a los agentes penitenciarios públicos a cargo de la seguridad con nuevos roles, como capacitadores, mentores, *coaches* o

supervisores, para que trasladen su *know how* a los agentes privados, previo filtro y capacitación, a fin de reducir su oposición a la ejecución de estos proyectos.

- Verificar que la cartera de proyectos de inversión en infraestructura penitenciaria que tiene el sector Justicia en el Invierte.pe es consistente y que estos pueden ser objeto de la elaboración de una estrategia de promoción muy fina por parte de Proinversión, para atraer a inversionistas con experiencia en este tipo de proyectos.

### **3. Sobre los predios a permutar en la modalidad Proyectos en activos**

- Previamente a la ejecución contractual de un proyecto de infraestructura penitenciaria, sin importar la modalidad a utilizar, indefectiblemente, el INPE o MINJUSDH deberá identificar el predio donde se desarrollarán los nuevos penales, de tratarse de iniciativa pública o validarlo, cuando se trate de iniciativa privada.

### **4. Sobre los mecanismos de financiamiento de APP**

- Promover la explotación de los bienes inmuebles de titularidad del INPE, a través de contratos de cesión en uso, mediante la modalidad de usufructo, a fin de que dichos ingresos financien parcialmente la ejecución de proyectos de infraestructura, en el marco del Decreto Legislativo N° 1362 (2018).
- Capitalizar como ingresos para el concesionario de una APP que se encargue de la gestión de establecimientos penitenciarios la concesión de factorías y alquiler de infraestructura productiva para privados, servicios y productos para las visitas, con una correcta estructuración de tarifas, a fin de reducir el copago del Estado.
- Mejorar la capacidad técnica de gestión de proyectos en el marco del sistema de promoción de la inversión privada del sector justicia, considerando mínimamente la creación de una unidad orgánica con un equipo especializado contratado por un régimen laboral, en la aplicación de la norma de este sistema, así como en el uso de parámetros o normas técnicas para la construcción y gestión de establecimientos penitenciarios, cumpliendo con la modificatoria realizada al artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1362 (2018) mediante el Decreto Legislativo N° 1691 (2024).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Promoción de la Inversión Privada. (s.f.). Reubicación de Establecimientos Penitenciarios. <https://www.investinperu.gob.pe/es/app/procesos-concluidos/proyecto/7736>.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada. (2012). Libro blanco del Proyecto “Concesión del diseño, financiamiento, construcción, operación, mantenimiento y transferencia de un establecimiento penitenciario en la región Lima, proceso no concluido. Informe Final 2009-2012. [Documento reservado].
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada. (2015). Libro blanco de gestión no concluida de la iniciativa privada en infraestructura penitenciaria y renovación urbana - “Proyecto Tinkuy Plaza”, Informe Final 2013-2015. [Documento reservado].
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada. (2018). Libro Blanco del proceso de promoción de la inversión privada del proyecto "Reubicación de establecimientos penitenciarios" en la modalidad de iniciativa estatal. Informe Técnico 2013-2018. [Documento reservado].
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada. (20 de mayo de 2024). Portafolio de Proyectos 2024 – 2026, Modalidades de Asociación Público Privadas y Proyectos en Activos. [https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/2/ZOP/ZONA\\_ENLACES\\_INTERES/2024/05/Portafolio-APP-y-PA-20242026-del-200524.pdf](https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/2/ZOP/ZONA_ENLACES_INTERES/2024/05/Portafolio-APP-y-PA-20242026-del-200524.pdf)
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada. (s.f). Prestación de Servicios de Seguridad Tecnológica en las Prisiones. <https://www.investinperu.pe/es/app/procesos-concluidos/proyecto/7226>
- Alonso, P., Pinto, D., Astorga, I. & Freddi, J. (2014). *Conceptos generales y modelos: Serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0009592>
- Andina, Agencia Peruana de Noticias (s.f) *Consorcio español Montealto-Exeteco-Eulen construirá Establecimiento Penal en Lima*. Andina. Recuperado el 04 de marzo de 2011, de <https://andina.pe/agencia/noticia-consorcio-espanol-montealto-exeteco-eulen-construira-establecimiento-penal-lima-346333.aspx>

- Andina, Agencia Peruana de Noticias (s.f) *Ministerio de Justicia pide devolución de adelanto para construcción de ‘megapenal’ en Ica*. Recuperado el 10 de marzo de 2021, de <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-justicia-pide-devolucion-adelanto-para-construccion-megapenal-ica-836851.aspx>
- Arroyo, I. (2020). *La Privatización del Sistema Penitenciario*. [Trabajo de fin de grado, Universidad de Valladolid]. Repositorio institucional de la Universidad de Valladolid. [https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/47058/TFG-D\\_01141.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/47058/TFG-D_01141.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Athayde, L. (2009). “*Seminario Desarrollo de Infraestructuras para un Crecimiento Económico Sostenible. Lecciones aprendidas de la experiencia española*”. [Presentación de paper] [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-programa-de-las-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-\(APPs\)-en-Minas-Gerais.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-programa-de-las-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-(APPs)-en-Minas-Gerais.pdf)
- Ayala, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Economía UNAM.
- Bautista, D. (2020). *¿Qué motivos hacen al sector penitenciario poco atractivo para el desarrollo de Asociaciones Público Privadas?* [Tesis para obtener el título de Licenciada, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). <https://tesis.pucp.edu.pe/items/30f10df1-8a7b-4445-8d87-52513c47a262>
- Beltrán, A., y Guadalupe, C. (2014). *Asociaciones público-privadas en la educación: consideraciones de política y posibilidades para el Perú*. Agenda 2014, Propuestas para mejorar la descentralización. Centro de investigación de la Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2298/agenda2014-app-educacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Brembatti, K., y Fontes, G. (14 de junio de 2019). Presídios privados no Brasil. *Gazeta do povo*. <https://especiais.gazetadopovo.com.br/politica/presidios-privados-no-brasil/>
- Cabral, S., & Saussier, S. (2013). Organizing Prisons through Public-Private Partnerships: a Cross-Country Investigation. *Brazilian Administration Review (BAR)*. 10(1). DOI: 10.1590/S1807-76922012005000010

- Cabral, S., y Azevedo, P. (2008). The Modes of Provision of Prison Services in a Comparative Perspective. *Brazilian Administration Review*, 5(1), art. 4, pp. 53-69, Jan./Mar. 2008.
- Campos, E. (14 de abril de 2020). Crisis en las cárceles del Perú. *LP, Pasión por el Derecho*. <https://lpderecho.pe/crisis-carceles-peru-edhin-campos-barranzuela/>
- Cárcamo, E.; Guarnizo, A.; Mendoza, M.; Pajares, C., y Vignolo, G. (2015). *Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú*. Universidad ESAN. <https://repositorio.esan.edu.pe/server/api/core/bitstreams/9063acf6-fb8c-483d-aa00-be3459906d09/content>
- Cattan, N., y Sabo, E. (02 de agosto de 2012). Drug War Lures Mexico Firms to Jails as Foreign Rivals Stay Away. *Bloomberg*. <http://www.bloomberg.com/news/2012-08-02/drug-war-lures-mexico-firms-to-jails-as-foreign-rivals-stay-away.html>
- Concesionaria BAS S.A. (31 de diciembre de 2013). Memoria Anual 2013. <https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Programa%20Penitenciario%20Grupo%20I/Memoria%20BAS%202013.pdf>.
- Decreto Legislativo N° 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. (23 de julio de 2010). [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_docman&language=es-ES&Itemid=101610&view=document&slug=decreto-legislativo-n-1012-2&path=&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_docman&language=es-ES&Itemid=101610&view=document&slug=decreto-legislativo-n-1012-2&path=&lang=es-ES)
- Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (25 de setiembre de 2015). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226837-1224>.
- Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (23 de julio de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226844-1362>.
- Decreto Legislativo N° 1691, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público privadas y proyectos en activos y del Decreto Legislativo N° 1543, Decreto Legislativo que dicta medidas para mejorar la gestión de proyectos y los

- procesos de promoción de la inversión privada. (02 de octubre de 2024). <https://www.investinperu.pe/print/normas-legales-proinversion>.
- Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal. (02 de agosto de 1991). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/03/C%C3%B3digo-de-Ejecuci%C3%B3n-Penal-LP.pdf>
- Decreto Legislativo N° 758, Dictan normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos. (13 de noviembre de 1991). <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/4772616-758>
- Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos. (20 de agosto de 1996). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/decretoslegislativos/00839.pdf>.
- Decreto Legislativo N° 1229, Decreto Legislativo que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios. (25 de setiembre de 2015). <https://www.ramosdavila.pe/media/Leer-el-Decreto-Legislativo-N%C2%BA-1229.pdf>
- Decreto Legislativo N° 674, Promulgan la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado. (27 de setiembre de 1991). <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/4772564-674>.
- Decreto Supremo N° 015-2004-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. (2004). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/7B396ECCE94876E60525768F006B3F2A/\\$FILE/DS\\_015-2004-PCM\\_INV\\_DESC.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/7B396ECCE94876E60525768F006B3F2A/$FILE/DS_015-2004-PCM_INV_DESC.pdf).
- Decreto Supremo N° 059-96-PCM, 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. (26 de diciembre de 1996). [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_docman&language=es-ES&Itemid=101610&view=document&slug=decreto-supremo-n-059-96-pcm&path=&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_docman&language=es-ES&Itemid=101610&view=document&slug=decreto-supremo-n-059-96-pcm&path=&lang=es-ES).
- Decreto Supremo N° 240-2018-EF, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (30 de octubre de 2018).

<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/18427-decreto-supremo-n-240-2018-ef/file>.

Decreto Supremo N° 254-2017-EF, Aprueban el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (31 de agosto de 2017). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/228786-254-2017-ef>.

Decreto Supremo N° 410-2015-EF, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224 Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (27 de diciembre de 2015). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227689-410-2015-ef>

Decreto Supremo N° 015-2003-JUS, Aprueban el Reglamento del Código de Ejecución Penal. (2003).

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D04A8DAD08FE381A05257BF8008222BA/%24FILE/18.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D04A8DAD08FE381A05257BF8008222BA/%24FILE/18.pdf)

Decreto Supremo N° 127-2014-EF, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. (31 de mayo de 2014). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/228216-127-2014-ef>

Decreto Supremo N° 195-2023-EF, Aprueban Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (10 de setiembre de 2023). [https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/NORMAS\\_LEGALES\\_2021/TUO-D-LEG-1362REGULA-LA-PROMOCION-DE-LA-INVERSION-PRIVADAAPP-Y-PADS-1952023EF.pdf](https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/NORMAS_LEGALES_2021/TUO-D-LEG-1362REGULA-LA-PROMOCION-DE-LA-INVERSION-PRIVADAAPP-Y-PADS-1952023EF.pdf).

Defensoría del Pueblo. (2011). Informe Defensorial N° 54-2011/DP. El sistema penitenciario: componente clave de seguridad y la política criminal. Problemas, retos y perspectivas. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios. Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad.

Defensoría del Pueblo. (2018). Informe de Adjuntía N° 006-2018-DP/ADHPD. Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de las mujeres

y varones. Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios. Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad.

Diario Gestión. (23 de octubre de 2023). INPE: Solo hay 2,000 agentes de seguridad por día para resguardar 68 penales a nivel nacional. *Diario Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/inpe-solo-hay-2000-agentes-de-seguridad-por-dia-para-resguardar-68-penales-a-nivel-nacional-noticia/?ref=gesr>

Espejel, A., y Díaz, M. (2020). ¿Privatización del sistema penitenciario en México? Un balance en torno a las prisiones construidas. En: Jasso López, L., y Pierre Manigat, M. (2020). *Transformación del Estado. Policías privadas, cárceles privadas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Espejel Espinoza, A., y Díaz Sandoval, M. (Enero-Junio de 2015). De violencia y privatizaciones en México: el caso de las Asociaciones Público-Privadas en el sector penitenciario. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV(1), pp.129-158.

Estudio Ehecopar. (s.f.). Proyectos en Activos. <https://www.ehecopar.com.pe/experiencia-por-especialidad-proyectos-en-activos.html>

Fasanando, A., y Bonifaz, J. (2021). Asociaciones Público-Privadas versus Obra Pública: una comparación para el caso de redes viales en Perú y la Región. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Asociaciones-publico-privadas-versus-obra-publica-Una-comparacion-para-el-caso-de-redes-viales-en-Peru-y-la-region.pdf>

Fernández, P. (2021). *Aspectos jurídicos respecto a las asociaciones público privadas en salud. Comentarios respecto a los contratos existentes y su perspectiva en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19*. [Trabajo Académico para optar por el título de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)]. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/19415/FERNANDEZ\\_ROJAS\\_PAOLO\\_JUNIOR%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/19415/FERNANDEZ_ROJAS_PAOLO_JUNIOR%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad. (s/f). La experiencia de las cárceles privadas en Brasil. Una síntesis de la conferencia del Dr. Federico Perry Vidal en el World Security Congress. [http://www.forodeseguridad.com/artic/reflex/ref\\_8024.htm](http://www.forodeseguridad.com/artic/reflex/ref_8024.htm)

- Gobierno de México. (23 de junio de 2017). Otorga SEP a CNS reconocimiento de validez oficial para Técnico Superior y la Licenciatura en custodia penitenciaria. Secretaría de Gobernación. <https://www.gob.mx/segob/prensa/otorga-la-sep-al-sistema-penitenciario-de-la-cns-reconocimiento-de-validez-oficial-para-tecnico-superior-y-la-licenciatura-en-custodia-penitenciaria?idiom=es-MX>
- Goñas, G., y Bautista, D. (2019). *¿Por qué no hay penales privados en el Perú? Identificación de factores críticos del proceso de creación de Asociaciones Público Privadas dirigidos al sector penitenciario en el Perú*. [Trabajo de Investigación para obtener el grado de Bachiller, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/17131/GO%C3%91AS\\_SALAS\\_BAUTISTA\\_VIDAL.pdf?sequence=1](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/17131/GO%C3%91AS_SALAS_BAUTISTA_VIDAL.pdf?sequence=1)
- Horzella, B. (2022). Administración penitenciaria y cuerpos de custodia. Experiencia nacional y extranjera. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Asesoría Técnica Parlamentaria. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33468/2/Informe\\_BCN\\_Administracion\\_penitenciaria\\_y\\_cuerpos\\_de\\_custodia.\\_Experiencia\\_nacional\\_y\\_extranjera.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33468/2/Informe_BCN_Administracion_penitenciaria_y_cuerpos_de_custodia._Experiencia_nacional_y_extranjera.pdf)
- Instituto de Ciencias Hegel. (2020). Qué son los proyectos de inversión pública en Perú. Los tipos de proyectos, cómo encontrarlos, ejemplos, etc. Blog. <https://hegel.edu.pe/blog/proyectos-de-inversion-publica-en-peru-que-es-ejemplos-y-tipos/>
- Instituto Nacional Penitenciario. (2024). Informe Estadístico, Agosto 2024. <https://www.inpe.gob.pe/estad%C3%ADstica1.html>
- Instituto Nacional Penitenciario. (s.f.a). Sistema de Información de Estadísticas Penitenciarias. Recuperado el 27 de abril de 2025, de <https://siep.inpe.gob.pe/form/reporte>
- Instituto Nacional Penitenciario. (s.f.b). *Proyecto de Plan de Infraestructura Penitenciaria 2020-2024*. [Documento solicitado por acceso a la información pública].
- World Bank (2014). *Public-Private Partnerships. Reference Guide. Versión 2.0*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/600511468336720455/public-private-partnerships-reference-guide-version-2-0>

- Kettl, D. (2010). Governance, contract management and public management. En: Osborne, S. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, New York, pp. 239-254.
- Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. (13 de agosto de 2003). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229449-28059>.
- Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014. (02 de diciembre de 2013). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118477-30114>.
- Ley N° 31912, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica la respuesta ante la emergencia y el peligro inminente por la ocurrencia del Fenómeno El Niño para el año 2023 y dicta otras medidas. (27 de octubre de 2023). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/4784855-31912>.
- Ley N° 26440, Precisan que proyectos y organismos que están bajo responsabilidad de órganos estatales se encuentran comprendidos en el proceso de promoción de la inversión privada. (1995). <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26440-jan-20-1995.pdf>.
- Mariano, F.; Díaz, J.; Roldán, J. y Rocher, L. *Inversión privada en centros penitenciarios: ¿un verdadero proyecto de reinserción social?* Recuperado el 14 de marzo de 2022 de: <https://seguridad.nexos.com.mx/inversion-privada-en-centros-penitenciarios-un-verdadero-proyecto-de-reinsercion-social/>
- Mendiola, A.; Alvarado Manrique, F.; Chocano Murrieta, Z.; Cotrado Ayala, A.; García Cáceres, L., y Aguirre, C. (2022). Factores críticos de éxito en concesiones viales en el Perú. ESAN Ediciones. <https://doi.org/urn:isbn:978-612-4110-03-0>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (s.f.). Sistema de Seguimiento de Inversiones. <http://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (s.f). *Viceministro de Justicia: Empresa Prisentec no está cumpliendo con bloquear al 100% celulares en los penales*. Recuperado el 01 de mayo de 2016 de: <https://www.minjus.gob.pe/ultimas-noticias/noticias-destacadas/viceministro-de-justicia-empresa-prisentec-no-esta-cumpliendo-con-bloquear-al-100-celulares-en-los-penales/>

- Miranda, M. *Cárceles concesionadas cumplen 10 años y no existe plan para extender el modelo*. Recuperado el 31 de agosto de 2015 en: <https://www.latercera.com/noticia/carceles-concesionadas-cumplen-10-anos-y-no-existe-plan-para-extender-el-modelo/>
- Molina García, J. (2020). *Estudio y Análisis del Primer Programa de Concesiones Penitenciarias en Chile*. [Memoria para optar al título profesional, Universidad de Chile]. Repositorio de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/179541/Estudio-y-analisis-del-primer-programa-de-concesiones-penitenciarias-en-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Murillo, A., y Vizcaíno, I. *Persiste disputa por fallida concesión de cárcel en Pococi*. Recuperado el 24 de enero de 2009 en: <https://www.nacion.com/el-pais/persiste-disputa-por-fallida-concesion-de-carcel-en-pococi/5R5OFUVK5RGX5EFD6Q7ZPDKWM4/story/>
- Naciones Unidas. (2016). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) . Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10266.pdf>
- Nalvarte, P. (2017). Evolución del Marco Legal de las Concesiones y las Asociaciones Público Privadas en el Perú. *Revista Derecho y Sociedad*, N° 49, pp. 364-365.
- O'Neill, C., y Aguirre, J. (2014). *Reformas institucionales para fomentar la inversión privada mediante asociaciones público-privadas (APP)*. Agenda 2014, Propuestas para mejorar la descentralización. Centro de investigación de la Universidad del Pacífico. [https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2319/agenda2014-asociacion\\_publico\\_privada.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2319/agenda2014-asociacion_publico_privada.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- O'Neill, C. (08 de agosto de 2012). Mexico to Build 2 Private Prisons by Year-End. *InSight Crime*. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/mexico-tobuild-2-private-prisons-by-year-end>
- Pachico, E. (18 de enero de 2013). Brazil Begins Moving Inmates to First Public-Private Prison. *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/news/brief/brazil-begins-moving-inmates-to-first-public-private-prison/>

- Parker, J. (27 de diciembre de 2013) Inversión privada permitirá reubicar cárceles de Lima y Cusco. *Diario Gestión*. <https://gestion.pe/impresia/inversion-privada-permitira-reubicar-carceles-lima-cusco-55881-noticia/?ref=gesr>
- Pérez Vaquero, C. (23 de octubre de 2017). ¿Existen las cárceles privadas? (y II). Blogspot.com. <https://archivodeinalbis.blogspot.com/2017/10/existen-las-carceles-privadas-y-ii.html>
- Pinheiro Matias, H., & Freitas Araújo, I. (06 de noviembre de 2020). Delegabilidade do poder de polícia nos casos de parceria público privada nos presídios brasileiros. *Jus.com.br*. <https://jus.com.br/artigos/86568/delegabilidade-do-poder-de-policia-nos-casos-de-parceria-publico-privada-nos-presidios-brasileiros>
- Radar PPP. (09 de octubre de 2009). Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga (Pernambuco). <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/centro-integrado-de-ressocializacao-de-itaquitinga-pernambuco/>
- Radio Programas del Perú (RPP). (29 de noviembre de 2011). Cañete: Anuncian paro de 48 horas en rechazo a la construcción de penal. *Radio RPP*. <https://rpp.pe/peru/actualidad/canete-anuncian-paro-de-48-horas-en-rechazo-a-la-construccion-de-penal-noticia-427094>
- Reis, T. (2013). *Administrative Policy Law: A Comparative Institutional Analysis of State Reform in Chile, Brazil and Argentina*. [Trabajo de doctorado, Institut d'Etudes Politiques de Paris School]. <https://theses.hal.science/tel-03524477/>
- Reportajes BioBio. (01 de octubre de 2016). El negocio del hacinamiento en las cárceles chilenas. *Reportajes BioBio*. <https://www.biobiochile.cl/especial/noticias/reportajes/reportajes-judicial/2016/10/01/el-negocio-del-hacinamiento-en-las-carceles-chilenas.shtml>
- Resolución Ministerial N° 172-2016-VIVIENDA, Apruébase el Reglamento Nacional de Tasaciones, que consta de diez (10) títulos, doscientos ocho (208) artículos y dos (02) anexos, que forman parte integrante de la presente Resolución Ministerial. (19 de julio de 2016). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12700-172-2016-vivienda>.

- Sanhueza, G., y Pérez, F. (2017). Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. *Política Criminal*, 12(24), pp.1066–1084. <https://doi.org/10.4067/s0718-33992017000201066>
- Sanz, A. (1998). Las privatizaciones. Algunos aspectos generales. *Cuadernos de relaciones laborales*, 13, pp.20-52.
- Social Licence. (2020). ¿Qué es una Licencia Social?. [https://sociallicense.com/definition\\_spanish.html](https://sociallicense.com/definition_spanish.html).
- Umezawa, A., y Reaño, M. (2013). Evolución de las Asociaciones Público Privadas – APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias. *Revista de Derecho Administrativo*. (13), pp. 51-64. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13467>
- Vicher, D. (2022). Derechos de propiedad y costos de transacción en administración pública. *Ola Financiera*, 3(5), 102–126. <http://dx.doi.org/10.22201/fe.18701442e.2010.5.23066>
- Victor Candía. (23 de septiembre de 2015). INPE promueve el trabajo penitenciario con la participación de la empresa Renzo Costa. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=LMZo1n6BBZU>
- World Prison Brief Data (WPB). (s.f.). South America. <https://www.prisonstudies.org/map/south-america>

## **ANEXOS**

## Anexo 1. Listado de entrevistados y transcripciones de entrevistas

N°	Nombres y apellidos	Fecha de entrevista	Breve reseña profesional
1.	Aleida Rebeca Sarmiento Villena	02/03/2023	Consultora especializada en APP. Ha laborado en Proinversión como Subdirectora de Gestión de Proyectos y Jefe de Estructuración Financiera de la Dirección de Promoción de Inversiones
2.	Romina Jessica Paucar Romero	09/03/2023	Arquitecta de profesión. Ha sido Jefa de la Unidad de Estudios de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria.
3.	Juan Jiménez Mayor	17/03/2023	Abogado y político de profesión. Se ha desempeñado como Ministro de Justicia y Presidente del Consejo de Ministros en el período de Ollanta Humala
	Erika Elizabeth Briceño Aliaga	19/03/2023	Abogada de profesión, con especialización en Gestión Pública y conocimiento en políticas públicas. Se ha desempeñado como Gerenta General y Secretaria General del INPE.
	Luis Natal Del Carpio Castro	22/03/2023	Es economista de profesión. Especialista en la estructuración de proyectos de infraestructura pública - privada. Actualmente es director de proyectos de infraestructura portuaria y terrestre y jefe de la unidad financiera en Proinversión.
	Ysela Erika Lévano Tacuchi (*)	31/03/2023	Economista con experiencia en la dirección de proyectos en el sector público y privado. Se ha desempeñado como Asesora Financiera de la Dirección Especial del Proyectos de Proinversión. Actualmente es Directora de Proyectos de Educación de Proinversión.
	José Luis Pérez Guadalupe	31/03/2023	Sociólogo y Educador. Se ha especializado en diferentes ramas como Ciencias Políticas, Criminología, Antropología y Sociología. Ha sido Presidente del INPE y posteriormente Ministro del Interior en el gobierno de Ollanta Humala.
	Renzo Luis Patiño Cornejo	05/06/2023	De profesión Ingeniero Civil. Se ha desempeñado como Jefe de la Unidad de Unidad de Estudios y Proyectos del INPE.
	Aldo Neón Laderas Parra (*)	06/06/2023	Ingeniero Electrónico de profesión, con especialización en Proyectos de Inversión Pública, Gestión y Evaluación de Proyectos Privados. Actualmente se desempeña como Jefe de Proyectos en Proinversión.
	Olga Espinoza Mávila	28/06/2023	De profesión abogada. Se especializa en temas de derechos humanos y reforma de los sistemas penitenciarios. Actualmente se desempeña como Directora subrogante del Centro y Profesora del Instituto del Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
	Estuardo Tello Pereyra	29/06/2023	Ingeniero Civil de profesión. Se ha desempeñado como Jefe de la Unidad de Obras y Equipamiento de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria y como Jefe de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria

(\*) Solo se tomaron apuntes de dichas entrevistas. La transcripción de las entrevistas se encuentra en el siguiente URL:

<https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1VgI29PLURyUjYAQsJAiT6mF3ul6Jti3->

Nota: Elaboración propia, 2024.

## Anexo 2. Costo unitario mensual por interno en penales de Brasil

Estado	Costo público (en R\$)	Costo público (en US\$) (*)	Costo privado (en R\$)	Costo privado (en US\$) (*)
Alagoas	-		4,290	705
Amazonas	-		3,630 a 4,750	597 a 781
Bahía	-		2,460 a 4,870	405 a 801
Espírito Santo	-		3,910	643
Minas Gerais	2,800	460	3,810	627
Santa Catarina	-		3,670 a 5,530	604 a 909
Sergipe	-		3,820 a 4,160	628 a 684
Tocantins	-		4,180 a 4,230	687 a 696
Paraná	2,500	411	-	

(\*) Tipo de cambio 6,0660.

Nota: Adaptado de Brembatti y Fontes, 2019.

## Anexo 3. CEFERESOS adjudicados por APP en México, por empresa

Complejo penitenciario	Desarrollador
CEFERESO 11	Ingenieros Civiles Asociados (Ica)
CEFERESO 12	Ingenieros Civiles Asociados (Ica)
CEFERESO 13	Constructora y Edificadora (GIA+A)
CEFERESO 14	Promotora y Desarrolladora Mexicana (Prodemex)
CEFERESO 15	Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (ideal)
CEFERESO 16	Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (ideal)
CEFERESO 17	Promotora y Desarrolladora Mexicana (Prodemex)
CEFERESO Ramos Arizpe	Tradeco
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 1	Hermes (Grupo Financiero Interacciones)
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 2	Tradeco

Nota: Adaptado de Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2020.

**Anexo 4. Análisis de rentabilidad de penales cerrados del INPE**

Nº	Órgano del INPE	Denominación del predio	Situación legal del predio	Terreno / inmueble	Titular	Dirección	Distrito	Provincia	Departamento	Área terreno (m <sup>2</sup> - ha)	Valor comercial (*)	Valor de usufructo anual (**)	Valor del usufructo por 10 años	Partida electrónica / ficha	Saneado (si) (no) (no aplica)	Fuente de consulta
1	Oficina Regional Lima	Ex Establecimiento Penitenciario de Yauyos	Propio	Inmueble	INPE	Jr. Trujillo s/n.	Yauyos	Yauyos	Lima	409.08 m <sup>2</sup>	102,270	13,080	130,800	Partida electrónica N° 90015613	Si	Nestoria, s.f.a
2	Oficina Regional Lima	Ex Establecimiento Penitenciario de Chimbote	Afectación en uso	Inmueble	Ministerio de justicia	Malecón Grau s/n.	Chimbote	Santa	Ancash	7,870.90	475,402	60,814	608,135	Partida electrónica N° 09001107	Si	Urbanía, s.f.a
3	Oficina Regional Lima	Ex Establecimiento Penitenciario de Caraz	Afectación en uso	Inmueble	INPE	Bolognesi 410 esquina c/Mariano Melgar	Caraz	Huaylas	Ancash	736.70 m <sup>2</sup>	1,188,297	152,007	1,520,070	Partida electrónica N° 07107866	Si	Adondevivir. s.f.a.
4	Oficina Regional Nor Oriente San Martín	Ex Establecimiento Penitenciario de Chachapoyas (San Lucas)	Afectación en uso	Inmueble	SBN	Intersección Jr Piura N° 1190 y Santo Domingo N° 883	Chachapoyas	Amazonas	Amazonas	1651.48 m <sup>2</sup>	3,468,108	443,640	4,436,404	Partida electrónica N° 02001434 ficha-18917	Si	Urbanía, s.f.b
5	Oficina Regional Centro Huancayo	Ex Establecimiento Penitenciario de Pampas	Propio	Terreno	INPE	Jirón Grau 4ta cdra	Pampas	Tayacaja	Huancavelica	9,600.00	1,910,400	244,378	2,443,784	Partida electrónica N° 11049145 / ficha N°3252-pr-sec. Especial.	Si	Nestoria, s.f.b
6	Oficina Regional Centro Huancayo	Ex Establecimiento Penitenciario de La Mar	Propio	Inmueble	INPE	Centro Poblado San Miguel Mz m1 lote 2	San Miguel	La Mar	Ayacucho	1,132.80	2,356,224	301,408	3,014,082	Partida electrónica N° p11027564	Si	Adondevivir, s.f.b
7	Oficina Regional Sur Oriente Cusco	Ex Establecimiento Penitenciario de Chumbivilcas	Propio	Inmueble	INPE	Calle 2 de mayo	Santo Tomás	Chumbivilcas	Cusco	1,466.89	2,576,052	329,529	3,295,286	Partida electrónica N° 11100281	Si	Nestoria, s.f.c
8	Oficina Regional Sur Oriente Cusco	Ex Establecimiento Penitenciario de Anta	Propio	Inmueble	INPE	Centro Poblado Anta Mz o lote 9	Anta	Anta	Cusco	573.98	142,921	18,282	182,825	Partida electrónica N° p31002022	Si	Adondevivir, s.f.d
9	Oficina Regional Sur Oriente Cusco	Ex Establecimiento Penitenciario de Andahuaylas	Propio	Inmueble	Cárcel provincial de Andahuaylas (INPE)	Jr: Francisco Ramos Ocampo 488 y Guillermo Cáceres Tresierra	Andahuaylas	Andahuaylas	Apurímac	925.00 m <sup>2</sup>	3,517,775	449,994	4,499,938	Partida electrónica N° 02000633	Si	Urbanía, s.f.c
10	Oficina Regional Oriente Pucallpa	Ex Establecimiento Penitenciario de La Unión	Propio	Inmueble	INPE	Jirón. Comercio, Jr. Nueve de Octubre, Jr. Los	La Unión	Dos de Mayo	Huánuco	4,124.34	5,019,322	642,072	6,420,717	Partida electrónica N° 02027248	Si	Nestoria, s.f.d

Nº	Órgano del INPE	Denominación del predio	Situación legal del predio	Terreno / inmueble	Titular	Dirección	Distrito	Provincia	Departamento	Area terreno (m2 - ha)	Valor comercial (*)	Valor de usufructo anual (**)	Valor del usufructo por 10 años	Partida electrónica / ficha	Saneado (si) (no) (no aplica)	Fuente de consulta
						Jazmines y Jr. Diez de Octubre										
11	Oficina Regional Oriente Pucallpa	Ex Establecimiento Penitenciario de Tocache	Propio	Inmueble	INPE	Avenida Belaúnde sin número-sector Villa Mercedes de Tocache.	Tocache	Tocache	San Martín	38,016.00	89,109,504	11,398,888	113,988,878	Partida electrónica N° 05003013	Si	Nestoria, s.f.e
12	Oficina Regional De Arequipa	Ex Establecimiento Penitenciario de Chivay	Propio	Inmueble	INPE	Centro poblado Chivay Mz. S-lote 3 - Sector Ccapa	Chivay	Caylloma	Arequipa	668.14	100,221	12820.27	128,203	Partida electrónica N° 06155411	Si	Urbania, s.f.d
13	Oficina Regional De Arequipa	Ex Establecimiento Penitenciario de Camaná	Afectacion en uso	Inmueble	Estado	Calle de la Merced	Camaná	Camaná	Arequipa	600.46	394,502	50,465	504,647	Partida electrónica N° 01098856	Si	Adondevivir, s.f.e
14	Oficina Regional De Arequipa	Ex Establecimiento Penitenciario de Yanahuara	Propio	Inmueble	INPE	Av. Zamalloa 104	Arequipa	Arequipa	Arequipa	105	568,785	72,759	727,590	Partida electrónica N° 11011474	Si	Adondevivir, s.f.f
15	Oficina Regional Altiplano Puno	Ex Establecimiento Penitenciario de Huancané	Propio	Inmueble	INPE	Plaza de Armas N° 105-109	Huancané	Huancané	Puno	851	620,379	79,359	793,589	Partida electrónica N° 05034300 / ficha N° 17014	Si	Doomos.com, s.f.a
16	Oficina Regional Altiplano Puno	Ex Establecimiento Penitenciario de Azángaro	Propio	Inmueble	INPE	Jr. Lima N° 103 con el Jr. Sandia	Azángaro	Azángaro	Puno	609.88	345,802	44,235	442,350	Partida electrónica N° 05034299 / ficha N° 17013	Si	Mitula, s.f.
	Total										<b>111,895,964</b>	Total	<b>143,137,295</b>			

(\*)Tipo de cambio S/ 3.77. (\*\*) Tomando como referencia 10 años de usufructo

Nota: Adaptado de INPE, s.f.

**Anexo 5. Análisis de rentabilidad de terrenos sin uso del INPE**

Nº	Órgano del INPE	Denominación del predio	Situación legal del predio	Uso del predio	Terreno / inmueble	Titular	Dirección	Distrito	Provincia	Dpto	Area terreno (m2 - ha)	Valor comercial (*)	Valor de usufructo anual (**)	Valor del usufructo por 10 años	Partida electrónica / ficha	Saneado (si) (no) (no aplica)	Fuente de consulta
1	Oficina Regional Lima	Caseta de bombeo Establecimiento Penitenciario Chincha	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	AAHH Señor de los Milagros Primera Etapa Mz Ñ Lote 9	Chincha Alta	Chincha	Ica	169.4	137,722	S/ 17,617.42	S/ 176,174.2	Partida electrónica N° 21002498	Si	Adondevivir , s.f.g
2	Oficina Regional Lima	Terreno Pampas De Ñoco margen del Valle de Topará	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Pampas de Ñoco, Margen del Valle de Topará	Chincha Alta	Chincha	Lima	200,094.84	6,082,883	S/ 778 122,40	S/ 7,781,224	Partida electrónica N° 11035831	Si	Urbania, s.f.e
3	Oficina Regional Lima	Ancon III	Afectación en uso	Sin uso	Terreno	Sbn	Pampas de Piedras Gordas	Ancón	Lima	Lima	Area n° 01: 609,684.95 + area n° 02: 33,953.25, total: 643,638.20	512,979,645	S/ 65,620,356.64	S/ 656,203,566.4	Partida electrónica N° Área 01: 12186051 y partida electrónica N° Área 02: 12142717	Si	Properati, s.f.a
4	Oficina Regional Nor Oriente San Martin	Terreno de Bagua Chica (sector La Curva )	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Ciudad de Bagua Chica-Sector La Curva, Sector San Martín Alto colindado por el norte con la Asociación de Viviendas Nuevo Paraíso	La Peca	Bagua	Amaz onas	30,000.00	339,300	S/ 43,403.26	S/ 434,032.6	Partida electrónica N° 02025805 / Ficha N° 3245	Si	Laencontré.c om.pe, s.f.a
5	Oficina Regional Nor Oriente San Martin	Terreno Bagua Grande	Donacion	Sin uso	Terreno	Municipalidad Provincial de Utcubamba	Vivienda Nuevo Paraíso - Sector San Martín - Alto de la Ciudad de Bagua	Bagua Grande	Utcubamba	Amaz onas	50,003.00	12,393,875	S/ 1,585,424.50	S/ 15,854,245	S/ partida electrónica	Si	Mitula, s.f,b
6	Oficina Regional Nor Oriente San Martin	Terreno Jahuanga	Propio	Sin uso	Terreno	Ministerio de Justicia - INPE	Manzana INPE lote N° 01 - Centro Poblado Jahuanga	Bagua Grande	Utcubamba	Amaz onas	159,600.00	39,561	S/ 5,060.67	S/ 50,606.7	Partida electrónica N° 11053448	Si	Mitula, s.f.c
7	Oficina Regional Centro Huancayo	Terreno Chontabamba	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Manzana M	Chontabamba	Oxapampa	Cerro de Pasco	20,000.00	3,032,000	S/ 387,853.44	S/ 3,878,534.4	Partida electrónica N° 11004055 /	Si	Urbania, s.f.f

N°	Órgano del INPE	Denominación del predio	Situación legal del predio	Uso del predio	Terreno / inmueble	Titular	Dirección	Distrito	Provincia	Dpto	Area terreno (m2 - ha)	Valor comercial (*)	Valor de usufructo anual (**)	Valor del usufructo por 10 años	Partida electrónica / ficha	Saneado (si) (no) (no aplica)	Fuente de consulta
															Título N° 00001878		
8	Oficina Regional Sur Oriente Cusco	Terreno Chincheros, Apurímac	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Andrés Avelino Cáceres	Chincheros	Andahuaylas	Apurímac	6,774.98	14,471,357	S/ 1,851,176.04	S/ 18,511,760.4	Partida electrónica N° 40025911	Si	Adondevivir, s.f.h
10	Oficina Regional Sur Oriente Cusco	Terreno Illanya Pachachaca	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Lote n° 57 Carretera Illanya Pachachaca	Abancay	Abancay	Apurímac	19,945.11	66,417,216	S/ 8,496,090.33	S/ 84,960,903.3	Partida electrónica N° 05001076	Si	Adondevivir, s.f.i
11	Oficina Regional Sur Oriente Cusco	Terreno Ramraccasa	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Comunidad de Huancarqui	Yaurisque	Paruro	Cusco	28.00173 has	356,384	S/ 45,588.64	S/ 455,886.4	Partida electrónica N° 11147006	Si	Bienesonline.pe, s.f
12	Oficina Regional Sur Oriente Cusco	Terreno Caycay	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Comunidad de Ccollana	Caycay	Paucartambo	Cusco	35.0002 has	10,500,000	S/ 1,343,160.01	S/ 13,431,600.1	Partida electrónica N° 11198797	Si	Nestoria, s.f.f
13	Oficina Regional Oriente Pucallpa	Terreno en Castillo Grande	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Comunidad Venado Pampa	Rupa Rupa	Leoncio Prado	Huánuco	200,000.00	5,200,000	S/ 665,184.00	S/ 6,651,840	Partida electrónica N° 11028765	Si	Mitula, s.f.d
14	Oficina Regional Altiplano Puno	Terreno donado por la Municipalidad Provincial de San Roman - terreno Juliaca	Donación	Sin uso	Terreno	INPE	Jr. Tupac Yupanqui y Ayacucho s/n Urbanización Municipal La Capilla	Juliaca	San Román	Puno	5,739.87	3,853,749	S/ 492,971.54	S/ 4,929,715.4	Partida electrónica N° 11001525 - terreno N° 02	Si	Urbania, s.f.g
15	Oficina Regional Norte Chiclayo	Terreno en Jaén	Propio	Sin uso	Terreno	INPE	Sector La Laguna del Centro Poblado Menor Shumba	Bellavista	Jaén	Cajamarca	15.2146 has	101,925,720	S/ 13,038,338.19	S/ 130,383,381.9	Partida electrónica N° 02092595 / ficha N° 26032	Si	Urbania, s.f.h
												<b>737,729,412.78</b>	Total	<b>S/ 943,703,470.8</b>			

(\*)Tipo de cambio S/ 3.77. (\*\*) Tomando como referencia 10 años de usufructo

Nota: Adaptado de INPE, s.f.

**Anexo 6. Documentos solicitados por aplicación del TUO de la Ley N° 27806, Ley de  
Transparencia y Acceso a la Información Pública**

<b>Documento solicitado</b>	<b>N° y Tipo de documento de solicitud / Fecha</b>	<b>N° y Tipo de documento de Respuesta / Fecha</b>
Proyecto de Plan de Infraestructura Penitenciaria 2019-2024	Carta s/n de fecha 12 de mayo de 2022	Carta N°D000536-2022-INPE-OIP
Libros blancos del proyecto "Reubicación De Establecimientos Penitenciarios" y documentos relacionados al mismo.	Trámite N° E012300824 solicitado el 10 de febrero de 2023, por Solicitud de Acceso a la Información Pública - Proinversión	Correo electrónico asunto: Transparencia Exp. E012300824 de fecha 01 de marzo de 2023
1. Modelo tipo o norma técnica o parámetro arquitectónico estándar o lineamiento o directiva o documento que haga sus veces, que contenga los parámetros técnicos de diseño, dimensiones, tamaño, metrajés, distribución de ambientes o similares para la construcción de establecimientos penitenciarios que utiliza el INPE como para sus proyectos de inversión y el dispositivo legal que lo o los aprueba. 2. Norma técnica o lineamiento o directiva o plan o instructivo o metodología de obtención y mantenimiento de la licencia social que utiliza el INPE para lograr que la población que se encuentra en el ámbito de influencia de los proyectos de inversión de construcción de establecimientos penitenciarios otorguen la licencia social y el dispositivo legal que lo o los aprueba.	Carta 002-2023-AEJG del 26/10/2023	Carta D000158-2023-INPE-OIP de 30 de octubre de 2023  Informe D000107-2023-INPE-OIP-UEYP-DSGM de 30 de octubre
1. Copia de los Índices/Indicadores de Servicialidad o Índices/Indicadores de Calidad o Índices/Indicadores de servicio en establecimientos penitenciarios para proyectos de inversión por Asociación Público-Privada del Sector Justicia y dispositivo legal que lo o los aprueba.  2. Copia del Informe N° 183-2023-JUS/OGPMI-OPMI y sus anexos.  3. Copia del Informe N° 020-2023-JUS/OGPM-OPRE y sus anexos.	Carta s/n del 25 de octubre	Carta N° 1892-2023-JUS-OILC-TAI

La copia de los documentos solicitados se encuentra en el siguiente URL:

[https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1GF\\_IgTfJFnQNXdcdfxvNkjwbJQ5Ur9kg](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1GF_IgTfJFnQNXdcdfxvNkjwbJQ5Ur9kg)

*Nota:* Elaboración propia, 2024.

## NOTAS BIOGRÁFICAS

### **Andrea Elizabeth Jimenez Guzman**

Nació en Lima. Es licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con más de 8 años de experiencia en el sector público. Actualmente labora en la Gerencia General del Ministerio Público-Fiscalía de la Nación.

### **Ornella Salome Santy Cabrera**

Nació en Lima. Es abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con más de 6 años de experiencia en el sector público y privado. Actualmente labora en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

### **Angel Antonio Zarate Otoyá**

Nació en Tumbes. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de postgrado en Derecho Procesal por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con más de 12 años de experiencia en el sector público y privado. Actualmente labora en el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional.