

# REPÚBLICA DEL PERÚ



## Plan de Promoción de Inversión Privada

### ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

### AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA

### COMITÉ DE PROINVERSIÓN EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y DE SERVICIOS PÚBLICOS



**MARZO 2009**

## ÍNDICE

I. Base Legal.....	3
II. Antecedentes.....	4
III. Situación del Sistema Penitenciario Nacional.....	7
IV. Objetivos del Plan de Promoción.....	8
V. Objeto, Ámbito y Alcance de la Concesión.....	8
VI. Beneficios de la Concesión.....	9
VII. Esquema Financiero.....	9
VIII. Modalidad de Promoción y Otorgamiento de la Concesión.....	10
IX. Estrategia y Diseño General del Proceso.....	10
X. Cronograma del Proceso.....	11



## **I BASE LEGAL**

- I.1. Mediante Decreto Legislativo N° 674, publicado el 25.09.1991 se dictó la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, y se creó la Comisión de Promoción de la inversión Privada - COPRI, como ente rector del proceso. Su Reglamento fue aprobado por D.S. N° 070-92-PCM, publicado el 16 de julio de 1992.
- I.2. Mediante Decreto Legislativo N° 839, publicado el 20 de agosto de 1996, se aprobó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos, creándose como organismo a cargo la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas - PROMCEPRI.
- I.3. Mediante Decreto Supremo N° 059-96-PCM, publicado el 26 de diciembre de 1996, se aprobó el Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que establecen la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.
- I.4. Mediante Decreto Supremo N° 060-96-PCM, publicado el 27 de diciembre de 1996, se aprobó el Reglamento del Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y servicios públicos.
- I.5. Mediante Acuerdo del Consejo Directivo de PROMCEPRI N° 009-01-97, adoptado en la sesión de fecha 19 de mayo de 1997, se aprobaron los Lineamientos Generales de Política y Operación.
- I.6. Mediante la Ley N° 27111, publicada el 11 de mayo de 1999, se transfirió las funciones y atribuciones otorgadas a PROMCEPRI en las normas aludidas a favor de la COPRI.
- I.7. En virtud del D.S. N° 027-2002-PCM, publicado el 25 de abril de 2002, se fusiona la Dirección Ejecutiva COPRI con la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnología Extranjeras y la Gerencia de Promoción Económica de la Comisión de Promoción del Perú, en la Dirección Ejecutiva FOPRI, la que luego pasa a denominarse Agencia de Promoción de la Inversión - PROINVERSIÓN.
- I.8. Mediante R. S. N° 291-2001-EF, publicada con fecha 14 de junio de 2001, se ratificó el acuerdo que dispone establecer la entrega en concesión al sector privado de nuevos Establecimientos Penitenciarios al amparo de los mecanismos establecidos en los D.S. N°s 059 y 060 -96-PCM.



- I.9. Mediante R. S. N° 228-2002-EF se cambia la denominación del Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada e Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos por Comité de PROINVERSION en Proyectos de Infraestructura y de Servicios Públicos.
- I.10. Con fecha 13 de mayo de 2008, se ha publicado el Decreto Legislativo N° 1012, que dicta norma para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada y las competencias de PROINVERSION al respecto y, con fecha 9 de diciembre de 2008 se ha publicado el D.S. N° 146-2008-EF, que aprueba su reglamento.

## II ANTECEDENTES

- II.1. Mediante Acuerdo N° 337-02-2001 COPRI, de fecha 12 de marzo de 2001, se constituyó un grupo de trabajo para que evalúe la viabilidad de otorgar en concesión al sector privado la infraestructura y/o servicios que se prestan en los establecimientos penitenciarios.
- II.2. Mediante Acuerdo N° 346-02-2001 COPRI, de fecha 21 de mayo de 2001, se aprobó entregar en concesión al sector privado nuevos establecimientos penitenciarios bajo los mecanismos de los D.S. N°s. 059 y 060-96-PCM y se designó al Comité responsable, lo que fue ratificado mediante la R.S. N° 291-2001-EF.
- II.3. Dentro del marco del accionar de COPRI se suscribió, el 11 de febrero del 2002, un contrato de servicios con la Empresa Carter Goble Associates Inc., para la elaboración de un Estudio de Diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y Asesoría para el Otorgamiento de Concesión de Nuevos Establecimientos Penitenciarios. La citada empresa entregó su diagnóstico y elaboró un Plan Estratégico de Desarrollo de la Infraestructura Penitenciaria para el período 2003- 2015.
- II.4. Mediante R.M. N° 343-2002-JUS, del 24 de setiembre de 2002 se creó la Comisión Especial encargada de elaborar el proyecto de Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, con el fin de solucionar el problema penitenciario en el Perú contemplando la construcción de nuevas instalaciones penitenciarias, cambios en la rehabilitación de los internos y formas alternativas de condenas.
- II.5. Mediante Acuerdo N° 29-06-2002, de fecha 13 de noviembre de 2002, el Consejo Directivo de PROINVERSION acordó suspender el proceso de concesión al sector privado de nuevos establecimientos penitenciarios.
- II.6. Mediante Acuerdo N° 38-09-2003, de fecha 5 de febrero de 2003, el Consejo Directivo de PROINVERSION acordó solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas evalúe posibles mecanismos de financiamiento que, en concordancia con las prioridades nacionales de financiamiento externo y limitaciones presupuestales, se podrían utilizar para



promocionar y llevar a cabo la concesión al sector privado de nuevos establecimientos penitenciarios. Se indicó que dichos mecanismos podrían considerar, entre otros, el canje de deuda por inversión, nuevos créditos, donaciones y emisión de bonos.

- II.7. Con fecha 11 de octubre de 2005 se solicitó al Ministerio de Justicia efectuar coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas, para obtener las autorizaciones requeridas de naturaleza presupuestal.
- II.8. Mediante Decreto Supremo N° 014-2005-JUS, del 28 de noviembre de 2005, se creó la Comisión Multisectorial encargada de proponer las medidas para viabilizar la construcción de dos penales en la Región Lima.
- II.9. Mediante Oficios N°s. 065 y 066-2006, de fecha 30 de enero de 2006, el Ministerio de Justicia solicitó al Ministerio de Economía y finanzas y a PROINVERSION se viabilice la construcción de dos establecimientos penitenciarios bajo alguna modalidad de concesión u otro mecanismo que promueva la participación de la inversión privada, informando que debía evaluarse las alternativas de concesión plena o semi plena, en función al análisis técnico jurídico y solicitó levantar la suspensión del acuerdo referido en el numeral II.5.
- II.10. Mediante R.M. N° 336-2006-PCM se creó la Comisión Multisectorial encargada de evaluar la problemática del Sistema Penitenciario y sus propuestas de solución.
- II.11. Con fecha 18 de octubre de 2006, mediante Acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSION, se levantó la suspensión del referido proceso, considerando el pedido del Ministerio de Justicia.
- II.12. En virtud al levantamiento de la suspensión antes señalada PROINVERSION solicitó al INPE y al Ministerio de Justicia información diversa para definir la ubicación de los establecimientos a concesionar y los requerimientos mínimos que debían establecerse para los mismos a efecto de definir la estrategia a seguir, para lo cual además se sostuvieron varias reuniones de trabajo y por último se informó al Viceministro de Justicia que debía cumplir con preparar las fases 1 y 2 de los Lineamientos aprobados por el D.S. N° 104-2007-EF.
- II.13. El Ministerio de Justicia aprobó, en virtud a la R.M. N° 0040-2008-JUS modificada por la R.M. N° 0043-2008JUS, la conformación de una Comisión encargada de identificar los medios y acciones que resulten más adecuados, para lograr la tercerización de la administración y gestión penitenciaria, la cual entregó su informe el 19 de febrero de 2008.



II.14. A solicitud del Ministerio de Justicia el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 672-2008-EF, del 10 de junio de 2008, adjuntó el Informe N° 256-2008-EF/68.01 relacionado a la evaluación de los proyectos al amparo del D.S. N° 104-2007-EF, precisando que estaban en la fase final de identificación y solicitó se desarrollen algunos aspectos ligados a la asunción de riesgos y determinación de sobre costos de obras realizadas a la fecha.

II.15. Mediante Resolución Ministerial N° 0276-2008-JUS se conformó el Grupo de Trabajo Ministerial encargado de realizar las acciones necesarias para la ejecución del Programa de Desarrollo de Infraestructura Penitenciaria 2008-2017. Grupo de Trabajo que fue modificado mediante la Resolución Ministerial N° 0578-2008-JUS del 22 de octubre de 2008.

II.16. Con fecha 23 de febrero de 2009 se recibió en PROINVERSION el Oficio N° 179-2009-VM/JUS del Vice Ministerio de Justicia, mediante el cual se alcanzan los parámetros iniciales formulados al Ministerio de Economía y Finanzas y solicitan sean tomados en cuenta para la promoción de la concesión, éstos se resumen en :

- Construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de dos establecimientos penitenciarios con capacidad para 2000 internos primarios cada uno.
- Un solo proceso de promoción para ambos.
- Concesión semi plena, quedando a cargo del INPE las funciones de seguridad y supervisión.
- Informaron estar trabajando en realizar cambios en la legislación de ejecución penitenciaria para permitir la participación del concesionario, promover el trabajo de los internos como parte del tratamiento de reinserción social y crear recursos que aminoren el costo por interno.

No obstante lo expuesto, de las coordinaciones realizadas en el presente mes de marzo de 2009 entre el Ministerio de Justicia y la Dirección Ejecutiva de PROINVERSION se considera que, para cumplir el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en materia del Plan de Desarrollo de la Infraestructura Penitenciaria 2008-2017, que implica la construcción de un número de penales a nivel nacional entre los cuales se prioriza la entrega en concesión dos de estos para la Región Lima, se promoverá por la vía de concesión un establecimiento penitenciario en la Región Lima, debido a que no se cuenta todavía con la ubicación para el segundo establecimiento a concesionar.



### III SITUACION DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

- III.1. El Sistema Penitenciario Nacional viene incumpliendo su objetivo de administrar adecuada y eficientemente los establecimientos penitenciarios debido a varios factores, siendo uno de los esenciales el hacinamiento en que se encuentran parte de los 79 establecimientos existentes en el país. Ello se ve agravado debido a que la tendencia de incremento del número de internos ha subido a 8.8% anual en promedio en los últimos 14 años. Sólo en el período 2006-2007 el incremento fue del 11% anual, es decir 3,849 internos adicionales. En el Perú a diciembre de 2008 por cada 100,000 habitantes hay 154 internos, siendo que en 1993 fue de 84 internos por cada 100,000 habitantes.

El hacinamiento, especialmente en Lima, impide una adecuada clasificación y tratamiento penitenciario y por tanto no se produce la resocialización o readaptación que permita incorporar al interno a la sociedad. Además no permite la readaptación por el trabajo, que es el medio más eficaz de reinserción social.

En los 79 Establecimientos Penitenciarios se alberga a diciembre de 2008 43,466 internos, teniendo una capacidad instalada sólo de 23,333 internos, lo cual representa una sobrepoblación del 186% sobre la capacidad real de albergue. El INPE está dividido en 8 Regiones, de las cuales la Región Lima (que bajo la estructura del INPE comprende Lima, Ancash e Ica) cuenta con el 51.57% de todos los internos, es decir con 22, 415 internos, en 17 establecimientos penitenciarios.

- III.2. Para poder cumplir con las necesidades básicas de infraestructura, recursos humanos, logísticos, alimentación, tratamiento penitenciario y demás servicios tendría que haber habido un incremento proporcional del presupuesto del INPE en función al incremento de los internos, lo que no ha ocurrido. Adicionalmente se debe resaltar los bajos sueldos de los servidores penitenciarios que generan debilidad institucional e ineficiente servicio.
- III.3. Adicionalmente se agrega a la situación antes descrita la existencia de corrupción al interior de los establecimientos penitenciarios y la presencia de otras entidades como la Policía Nacional en el control de algunos penales, especialmente los más hacinados, lo cual contraría normas internacionales.
- III.4. Adicionalmente el número de procesados en relación a los condenados es sumamente alto, debido a la deficiencia y lentitud en la administración de Justicia, a diciembre de 2008 del total de internos, 27,721 estaban en situación de procesados y sólo 15,475 sentenciados.



- III.5. Adicionalmente en vista que los internos varones son 40,606 y las mujeres sólo 2,806 el hacinamiento se manifiesta en forma alarmante en los establecimientos de varones. A diciembre de 2008 sólo Lurigancho tiene 10,554 internos y su capacidad era de 3,250 internos, lo cual significa un 300% de hacinamiento.
- III.6. La sobrepoblación impide una correcta clasificación de los internos y posteriormente no es posible efectuar un tratamiento adecuado y por tanto la reinserción y rehabilitación del interno no se logra, por lo que los establecimientos terminan siendo centros de operaciones delictivas y de entrenamiento para delincuentes.
- III.7. No obstante la Ley de Ejecución Penal aprobada por Decreto Legislativo N° 654, propende a la rehabilitación del interno, al no cumplirse sus objetivos se ha generado una visión de ineficiencia del Sistema Penitenciario y potenciado el concepto de inseguridad ciudadana, lo cual genera sensación de zozobra en la sociedad en su conjunto.

#### **IV OBJETIVOS DEL PLAN DE PROMOCION**

- IV.1. El Plan de Promoción del Proyecto Establecimientos Penitenciarios está orientado al cumplimiento de los siguientes objetivos:

IV.1.1. Entregar en concesión a un operador privado la construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de un establecimiento penitenciario para aproximadamente 2000 internos primarios en la Región Lima (según la determinación regional creada por el INPE).

IV.1.2. Establecer el diseño general del proceso con sus respectivas actividades, incluyendo un cronograma referencial del mismo.

#### **V OBJETO, AMBITO Y ALCANCE DE LA CONCESIÓN**

V.1. El objeto de la concesión es la selección de una persona jurídica, nacional o extranjera, para entregarle en concesión la construcción, diseño, financiamiento; equipamiento, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario para aproximadamente 2000 internos primarios.

V.2. El proyecto estará ubicado en la Región Lima, según la clasificación Regional del INPE.

V.3. El alcance del proyecto debe considerar la concesión del establecimiento penitenciario, la construcción según diseño que presente el operador, que debe cumplir algunos requisitos que serán preestablecidos en



coordinación con el INPE y su operación y mantenimiento por el período de la concesión.

V.4. El alcance del proyecto tiene que considerar que el diseño constructivo debe propender a la creación de un establecimiento que permita el trabajo como principal instrumento de resocialización, por tanto reviste especial importancia que la estructura del mismo permita su desarrollo.

V.5. El plazo de la concesión será fijado en las Bases del concurso.

## **VI. BENEFICIOS DE LA CONCESION**

VI.1. Disminuir el hacinamiento existente en los establecimientos penales de la Región Lima del INPE.

VI.2. Contribuir a la creación de mejores condiciones de vida para los internos, tanto en el que se ejecute por esta vía como en los demás a cargo del INPE.

VI.3. Generar mejores condiciones para posibilitar el tratamiento penitenciario de los internos, coadyuvando a posibilitar su resocialización y la reinserción del mismo en la sociedad.

VI.4. Evitar al Estado la utilización inmediata de recursos fiscales para la inmediata construcción de establecimientos penitenciarios, pudiendo destinarse dichos recursos para otras actividades.

VI.5. Lograr en un largo plazo una mejora en la sociedad mediante la real resocialización de los internos tratados en este establecimiento, al separarlos de la actividad delictiva, con lo cual se optimizará la seguridad ciudadana.

VI.6. Generar en los internos capacitación laboral y los conceptos de orden, disciplina y responsabilidad en función al trabajo.

VI.7. Generación de puestos de trabajo durante la etapa de construcción y operación de la concesión.

## **VII. ESQUEMA FINANCIERO**

VII.1. Se determinarán las alternativas de financiamiento para la concesión, considerando una concesión cofinanciada, con un tipo de contrato DFBOT.

VII.2. El monto de la inversión referencial se determinará tomando como indicador de referencia los costos de una obra pública de similares



características y los requisitos mínimos establecidos para el diseño de la obra a ejecutar, para lo cual se efectuaran los estudios respectivos.

- VII.3. El Estado podrá establecer garantías que coadyuven a la obtención del financiamiento a largo plazo. El mecanismo de la misma será contemplado en las Bases y el Contrato de Concesión, debiendo considerarse que el financiamiento para la ejecución de la obra estará a cargo del concesionario.
- VII.4. Se analizarán las alternativas de factores de competencia con objeto de determinar cuál puede garantizar el logro de los objetivos del Estado y que incentive la participación de mayor número de inversionistas. Para ello se tendrá en cuenta el pago que se fije por interno diario (*pago per diem*) y el menor costo de la inversión en construcción, equipamiento, operación y mantenimiento, para lo cual se efectuarán los estudios respectivos.
- VII.5. Para efectuar los estudios y análisis mencionados se requiere la contratación de consultores que realicen el trabajo especializado tanto en la definición y evaluación de las condiciones mínimas del diseño, como en el aspecto económico-financiero, mecanismos para la definición de tarifas y otras actividades.

## VIII MODALIDAD DE PROMOCIÓN Y OTORGAMIENTO DE LA CONCESION

Modalidad de promoción de la inversión privada:

- Concesión: Artículos N°s. 2 y 14 del Decreto Supremo N° 059-96-PCM y Artículo N° 9 del Decreto Legislativo N° 758.

Modalidad bajo la cual se entregará en concesión:

- Concurso de Proyectos Integrales: Artículo N° 6 numeral 2 del Decreto Supremo N° 059-96-PCM.

La Supervisión de la concesión por ser inicial podrá quedar bajo responsabilidad de alguno de los Organismos Reguladores o de un tercero.

El concedente será el MINJUS.

## IX ESTRATEGIA Y DISEÑO GENERAL DEL PROCESO

- IX.1. Teniendo en consideración que se pretende una concesión bajo la modalidad de Concurso de Proyectos Integrales se programan las actividades teniendo en cuenta este objetivo.



Las actividades a realizar son las siguientes:

- Coadyuvar a la obtención de las autorizaciones restantes requeridas según el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Formulación del diseño referencial del proyecto y preparación del modelo económico financiero del mismo.
- Estructuración de los parámetros del concurso.
- Difusión y Promoción del proyecto.
- Formulación y difusión de las bases del concurso.
- Formulación del contrato de concesión.
- Obtención de las autorizaciones requeridas.
- Implementar y dirigir el proceso.
- Contacto, difusión y seguimiento a los potenciales inversionistas.

## X CRONOGRAMA DEL PROCESO

El cronograma referencial del proceso se estructura teniendo en cuenta las principales actividades a realizar, conforme se detalla a continuación:

ACTIVIDADES	PLAZO
1. Elaboración de estudios y propuestas al MEF para las autorizaciones pertinentes	Cuatro meses de aprobado el Plan de Promoción
2. Formulación de modelo de diseño referencial y condiciones mínimas de tratamiento y operación	Dos meses de obtenidas las autorizaciones MEF
3. Formulación de modelo económico	Cuatro meses de aprobación MEF
4. Difusión y Promoción del Proyecto	Nueve meses desde aprobado el Plan de Promoción
5. Elaboración de Bases y Difusión	Dos meses de aprobado el diseño y esquema financiero
6. Elaboración de contrato y Difusión	Tres meses de la difusión de las Bases
7. Otorgamiento de la Buena Pro	Cuatro meses de difusión del contrato

