



**El derecho humano al agua y  
saneamiento.**

**El control del gasto público en la  
ejecución de infraestructura de acceso**





**El derecho humano al agua y  
saneamiento.  
El control del gasto público en la  
ejecución de infraestructura de acceso**

Defensoría del Pueblo  
Jirón Ucayali N° 394-398  
Lima – Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Fax: (511) 311-0300 – Anexo 3058  
Correo electrónico: [defensor@defensoria.gob.pe](mailto:defensor@defensoria.gob.pe)  
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, mayo de 2015  
Tiraje: 500 ejemplares  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2015-06177

El Informe Defensorial N° 170, “El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso” ha sido elaborado por Lily Ku Yanasupo, comisionada a cargo de los temas de saneamiento; y Giannina Iris Avendaño Vilca, Jefa del Área de Servicios Públicos; ambas integrantes de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

La presente investigación se ha desarrollado gracias al apoyo de los comisionados de las Oficinas y Módulos Defensoriales de las diferentes regiones del país, y a los invalorable aportes y comentarios de funcionarios de entidades públicas, consultores, investigadores, practicantes y voluntarios.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos\* financiada por Canadá (2006-2017), AECID (2007-2016), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa “La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos” de la Defensoría del Pueblo – Ampliado.

\* [www.defensoria.gob.pe/canastadefondos](http://www.defensoria.gob.pe/canastadefondos)

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y EL DEBER DEL ESTADO DE PROVEER INFRAESTRUCTURA DE ACCESO A TRAVÉS DEL USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.</b>	13
1. El acceso al agua potable y el saneamiento. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y planes nacionales en el marco de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.	13
2. El financiamiento público para la ejecución de proyectos de infraestructura de saneamiento urbano y rural.	17
2.1 Transferencias realizadas por el Gobierno Nacional para la ejecución de infraestructura de saneamiento en el periodo 2006-2014	22
a. Periodo 2006-2011: Balance del programa “Agua para Todos”.	22
b. Periodo 2012-2014: Transferencias financieras otorgadas para la ejecución de obras de saneamiento.	31
2.2 Inversiones en saneamiento del gobierno nacional, regional y local proyectadas para el año 2015 y cambios normativos para agilizar inversiones.	35
3. Objetivos de la investigación defensorial	41
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CASOS ATENDIDOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO RELACIONADOS A DEMORAS Y DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.</b>	45

1. Relación de quejas presentadas en el periodo enero 2010 y junio 2014.	45
2. Casos relevantes de proyectos de infraestructura de agua y alcantarillado paralizados y concluidos con deficiencias.	46
2.1 Principales causas e inversión comprometida en los casos de paralización o demora en la culminación de los proyectos de agua y alcantarillado.	48
2.2 Principales causas e inversión comprometida en los casos de proyectos de agua y alcantarillado culminados con deficiencias.	56
3. Seguimiento a la ejecución de los proyectos de saneamiento en los portales web de público acceso (Banco de Proyectos del SNIP, SOSEM e Infobras).	61
3.1 Diferencias entre el tiempo estimado y tiempo real de ejecución de obras.	61
3.2 Variaciones entre el monto establecido en la declaración de viabilidad y el monto actualizado del valor del proyecto.	63
3.3 Cumplimiento del registro de las contrataciones realizadas en cada proyecto.	70
3.4 Cumplimiento del registro de avances de la ejecución física de obras.	73
4. Procesos arbitrales iniciados por las empresas contratistas.	74
5. Acciones de monitoreo realizadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento respecto de los proyectos de saneamiento financiados.	77
6. Acciones de control realizadas por la Contraloría General de la República.	87

### **CAPÍTULO III**

#### **RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS PROYECTOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO FINANCIADOS CON RECURSOS PÚBLICOS.**

97

1. Elección de la modalidad de ejecución de obra: por contrata o por administración directa.	98
--	----

1.1 Regulación de la ejecución de obras por administración directa.	99
1.2 Normatividad aplicable para el cambio de la modalidad de ejecución por contrata a administración directa.	101
2. Supervisión y monitoreo de la ejecución de obras de agua y alcantarillado.	103
2.1 Responsabilidades de supervisión de las unidades ejecutoras. Limitaciones en capacitación profesional y niveles remunerativos.	103
2.2 Responsabilidades de monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento respecto a la ejecución de proyectos financiados por el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU).	107
2.3 Intervención en proyectos de agua y saneamiento paralizados y financiados con recursos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	113

#### **CAPÍTULO IV**

#### **SUPERVISIÓN, CONTROL Y APLICACIÓN DE SANCIONES POR DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE AGUA Y ALCANTARILLADO.**

1. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la imposición de sanciones o medidas correctivas a empresas contratistas.	117
2. La Contraloría General de la República y la determinación de la responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos.	119
2.1 Limitaciones en la implementación y funcionamiento de los Órganos de Control Institucional (OCI).	120
2.2 El ejercicio del control gubernamental y la aplicación del principio de oportunidad para la determinación de responsabilidades.	122
2.3 Seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas por los Órganos de Control Institucional (OCI).	124

3. El Ministerio Público y la determinación de las responsabilidades penales de las entidades públicas y las empresas contratistas.	125
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS EMPRESAS CONTRATISTAS.</b>	131
1. El arbitraje como mecanismo de solución de controversias. La demanda arbitral y el arbitraje ad hoc.	131
2. Laudos arbitrales referidos a controversias sobre la ejecución de infraestructura de saneamiento 2011-2013.	135
2.1 Entidades en controversia, tipos de arbitraje y pretensiones.	135
2.2 Principales resultados de los laudos arbitrales.	140
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>EL CONTROL CIUDADANO EN LA EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DE LAS OBRAS DE AGUA Y ALCANTARILLADO.</b>	143
1. Limitaciones de los sistemas de acceso a información para el monitoreo de la ejecución de obras públicas.	143
1.1 El Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	144
1.2 El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SOSEM).	145
1.3 El Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras).	147
2. El sistema de denuncias de la Contraloría General de la República.	154
3. Publicidad de los informes de control de las entidades del Estado en el portal web de la Contraloría General de la República.	155
<b>CONCLUSIONES</b>	157
<b>RECOMENDACIONES</b>	175
<b>ANEXO</b>	185
Fichas resumen de los proyectos de agua y saneamiento supervisados por la Defensoría del Pueblo	

## PRESENTACIÓN

El acceso a los servicios de agua y alcantarillado permite a las personas mejorar su calidad de vida, reducir las enfermedades de origen hídrico y posibilitar -en términos reales- el ejercicio de otros derechos fundamentales. Acorde con esto, el año 2010 la Asamblea de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al agua y saneamiento, como un derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos<sup>1</sup>. Asimismo, el año 2007 fue reconocido como un derecho fundamental implícito en nuestro ordenamiento constitucional<sup>2</sup>.

Sumado al aspecto normativo -y debido a la naturaleza compleja del mencionado derecho y a su carácter social-, desde el aspecto organizacional y administrativo existe la necesidad de que el Estado diseñe e implemente políticas públicas orientadas al cumplimiento de supuestos mínimos que, sobre la base de ciertos parámetros, garanticen a la población el real disfrute del derecho al agua en términos de disponibilidad, calidad y suficiencia.

Cumplir con este propósito exige la generación de mayor y mejor infraestructura de saneamiento, como un componente esencial para garantizar el acceso al agua y alcantarillado, y especialmente para los sectores más vulnerables. Ello exige la definición de políticas estatales cuyo diseño parta de una línea de base con información real y actualizada, y que establezca indicadores adecuados que permitan medir el cumplimiento progresivo de las metas trazadas, priorizándose aquellas zonas donde la falta de agua potable y alcantarillado agrava las condiciones de la población en situación de pobreza o pobreza extrema.

Por otra parte, cabe destacar que el crecimiento económico estable del país ha permitido al Estado peruano -a través de sus diferentes niveles de gobierno- realizar una mayor inversión en obras de infraestructura, y particularmente aquella destinada a brindar acceso a los servicios de agua y alcantarillado, logrando así avanzar en el cumplimiento del disfrute del derecho humano al agua.

---

1 Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 03 de agosto de 2010.

2 Sentencias recaídas en los Expedientes N° 06534-2006-PA/TC y N° 6546-2006-PA/TC, ambas emitidas en el año 2007 por el Tribunal Constitucional.

No obstante, en este punto es preciso señalar que este fenómeno de mayor disponibilidad de recursos públicos y aumento de las inversiones estatales en la generación de infraestructura, también ha traído un incremento de casos en los que resaltan deficiencias en el control del gasto público y la ejecución de obras, hasta situaciones que evidenciarían actos de corrupción.

Al respecto, Bautista Justo refiere que el sector agua potable y saneamiento es considerado un ámbito particularmente vulnerable a la corrupción y captura, en especial por la dificultad para instituir mecanismos fluidos de rendición de cuentas, la falta de competencia y de participación ciudadana, así como por el monto de los recursos involucrados. Asimismo, agrega que la corrupción podría acrecentar el costo del cumplimiento de la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que en el mundo carecen de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento en casi 50 mil millones de dólares, encareciendo el precio de conexión a la red de agua potable en un 30% en los países en vías de desarrollo<sup>3</sup>.

En este punto, cabe recordar lo expresado por el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, respecto de la aplicación del Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, como un instrumento que podría ayudar a mejorar la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo, y que incluso podría ayudar a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>4</sup> a través de la implementación de sistemas apropiados y transparentes de contratación pública, mayor transparencia de las entidades públicas y privadas, garantizar el acceso eficaz del público a la información, entre otras medidas.

El garantizar el derecho de acceso al agua y saneamiento de las poblaciones no está reñido con el adecuado uso de los recursos públicos; sino por el contrario, debemos entender que al fortalecerse los mecanismos de control interno y externo de los gobiernos regionales, gobiernos locales y el gobierno nacional en la ejecución de obras, así como transparentando la información para la vigilancia ciudadana, lograremos una mayor eficiencia en el gasto y por lo tanto que los recursos sean destinados a la construcción de nuevos proyectos de acceso al agua.

---

3 Bautista Justo, Juan. El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 2013. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

4 Prefacio de la presentación del Convenio de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004). [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

En ese sentido, a partir de la identificación y el análisis de casos concretos en los que se evidencian los problemas que existen en distintos niveles de control de la ejecución de obras de agua y saneamiento, la presente investigación tiene por propósito contribuir en la toma de decisiones relacionadas a las reformas que requiere la Administración Pública, y en el sector saneamiento en particular, para la instauración de una cultura de transparencia en el gasto y las inversiones públicas en materia de saneamiento, de tal forma que se garantice el acceso de más peruanos y peruanas a los servicios básicos de saneamiento y, por ende, la materialización del derecho humano al agua y saneamiento.

**Eduardo Vega Luna**  
**Defensor del Pueblo (e)**



## CAPÍTULO I

### EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y EL DEBER DEL ESTADO DE PROVEER INFRAESTRUCTURA DE ACCESO A TRAVÉS DEL USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

#### 1. El acceso al agua potable y el saneamiento. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los planes nacionales en el marco de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Las políticas nacionales se definen a partir de los compromisos internacionales asumidos por el país para alcanzar ciertos objetivos o metas compartidas con otros países. Este es el caso de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada en la Cumbre del Milenio del 08 de septiembre del 2000, la cual contiene una declaración de valores, principios y objetivos para la agenda internacional del siglo XXI, reconociendo la responsabilidad colectiva de los gobiernos del mundo en el pleno respeto a la dignidad humana, la igualdad y la equidad. En dicha Declaración los países se comprometieron a cumplir ciertas metas hasta el año 2015, para de esta manera alcanzar los 07 Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Entre los objetivos propuestos, y para efectos del presente informe, destaca el Objetivo 7: “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, para lo cual los países deben lograr un conjunto de metas entre las que se encuentra la Meta 7: Reducir a la mitad, al año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Respecto de la aplicación de la meta en Perú, el año 2001 la Organización de las Naciones Unidas estableció como línea de base una cobertura de servicios de agua potable del 75% y en saneamiento básico del 56%<sup>5</sup>. Esto significa que para alcanzar al año 2015 la meta 7c –reducir a la mitad las personas sin acceso a agua y alcantarillado-, el país deberá registrar una cobertura de acceso al agua de 88% y una cobertura de alcantarillado de 78%.

En cuanto a los avances en el cumplimiento de dicha meta, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al IV trimestre del

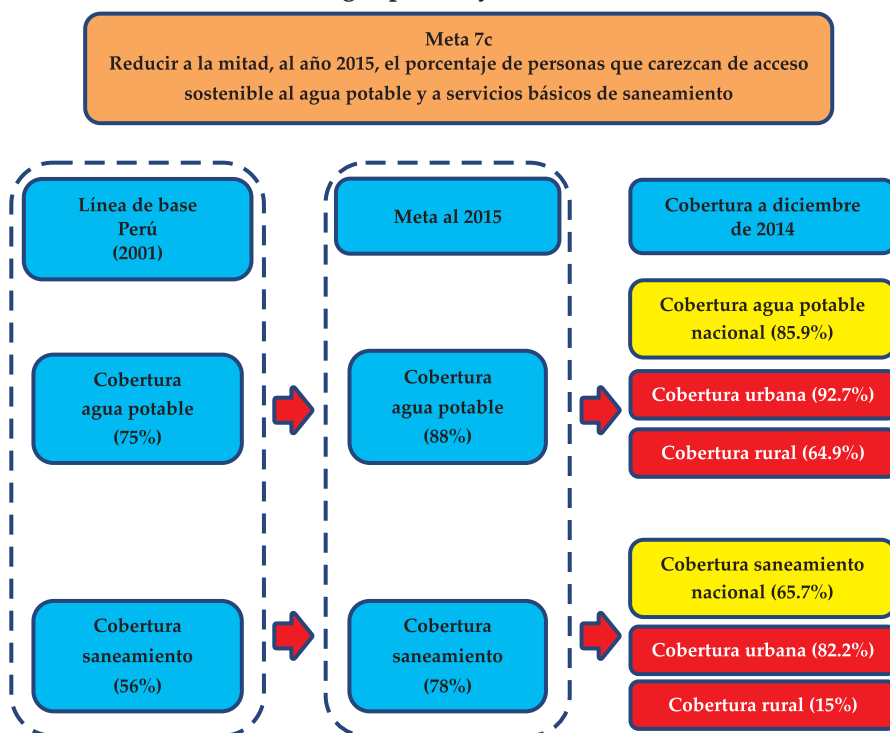
---

5 Organización de las Naciones Unidas. *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión*. Informe 2004. Lima, Primera Edición, noviembre de 2004, p. 99.

2014, la cobertura de acceso a agua potable a través de la red pública a nivel nacional es del 85.9%; en tanto la cobertura de acceso a servicios higiénicos conectados a la red pública alcanza el 65.7%<sup>6</sup>. Sin embargo, es importante señalar que la información del INEI no se encuentra desagregada a nivel de distritos, sino únicamente por regiones, lo cual dificulta el conocimiento real de acceso en cada jurisdicción para sobre ello conocer la brecha de acceso con respecto a la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Gráfico 1

Evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015)  
Meta agua potable y saneamiento



Elaboración propia

Como se puede apreciar en el gráfico, aun con los avances producidos, en el Perú persiste una significativa brecha entre lo urbano y lo rural. Así se tiene que mientras el 92.7% de los hogares en la zona urbana del país tiene

6 Fuente: INEI - *Condiciones de Vida en el Perú, Octubre-Noviembre-Diciembre 2014*. Informe Técnico N° 1, Marzo 2015. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/condiciones-de-vida/1/>.

acceso al agua potable proveniente de la red pública, sólo el 64.9% de hogares rurales accede al agua a través de este medio. Y en cuanto a la cobertura de alcantarillado, el 82.2% de hogares en la zona urbana accede a un servicio de desagüe conectado a la red pública, en tanto sólo un 15% de los hogares rurales cuenta con este tipo de acceso<sup>7</sup>.

Cabe destacar que aun cuando existe una brecha para alcanzar la meta del milenio sobre este punto, el incremento de la cobertura de acceso a estos servicios es consecuencia de dos factores principales: los acuerdos políticos en torno al acceso al agua y alcantarillado y el incremento de la disponibilidad de recursos financieros que han permitido al Estado realizar mayores inversiones en la materia.

En el aspecto político resalta el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del año 2002 entre el Estado peruano y diversas organizaciones políticas y sociales del país, en el cual se insertan dos políticas de estado vinculadas al acceso a los servicios de saneamiento: la Política de Estado N° 13: Acceso universal a los servicios de salud y la seguridad social, la cual establece entre sus metas ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico; y la Política de Estado N° 21: Desarrollo en infraestructura y vivienda, la cual otorga un especial énfasis a la generación de infraestructura de saneamiento<sup>8</sup>.

En este marco, mediante Decreto Supremo N° 064-2004-PCM la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006, a través del cual se establecieron los ejes rectores, objetivos, prioridades estratégicas y las líneas de acción para el Estado en temas esenciales para la vida y el desarrollo integral de la persona, con una visión al año 2015.

Dicho plan fijó como uno de sus ejes el desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales, a través del cual se propone garantizar servicios de salud, alimentación, nutrición, educación con equidad y calidad, vivienda básica y acceso al agua, priorizando a las poblaciones en situación

---

7 *Ibidem*.

8 Posteriormente, el año 2012 se aprobó la Política de Estado N° 33 sobre los Recursos Hídricos, a través de la cual el Estado se compromete a garantizar el acceso al agua en cantidad, calidad y oportunidad adecuadas para satisfacer sus necesidades básicas, generando opciones de inversión en sistemas que permitan llevar el agua a cada punto de uso, y luego tratar el agua residual para devolverla lo más limpia posible al sistema natural.

de pobreza y pobreza extrema, dada la esencialidad de estos servicios para el desarrollo humano.

Asimismo, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el plan define como meta de mediano y largo plazo al 2015 la reducción a la mitad de la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable, a través de la elaboración e implementación de planes sectoriales bajo una serie de lineamientos y prioridades que exigen acciones de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno, y de políticas públicas de los distintos sectores para garantizar intervenciones integrales.

Posteriormente, en el mes de marzo del año 2006, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobó el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 “Agua es vida”, mediante Decreto Supremo N° 007-2006-VIVIENDA<sup>9</sup>, reconociendo como debilidades institucionales del sector saneamiento la insuficiente cobertura de servicios de agua y desagüe, y la deficiente sostenibilidad de los sistemas construidos.

El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 estableció metas de mediano y largo plazo para dar sostenibilidad a los planes y programas iniciados en materia de saneamiento, cuya base fueron el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, las políticas Décimo Tercera y Vigésimo Primera del Acuerdo Nacional y la Meta 7.c del Objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Adicionalmente, el plan contempla un grupo de estrategias y líneas prioritarias de acción dirigidas a cubrir el déficit de infraestructura de saneamiento, de acuerdo a los lineamientos del Sistema Nacional de Inversión Pública y la participación del sector privado, entre las que se encuentran asegurar la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento y la participación ciudadana en las distintas localidades en aspectos de política y desarrollo de los servicios.

Los objetivos específicos del plan son modernizar la gestión del sector saneamiento, mejorar la calidad de los servicios e incrementar el acceso, por lo que sus acciones se orientan a la generación de mayor infraestructura de saneamiento a fin de ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado.

---

<sup>9</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de marzo de 2006.

Respecto a las metas de cobertura, el plan se propone alcanzar al año 2015 una cobertura de agua potable a nivel nacional del 82%<sup>10</sup>, 87% en el área urbana y 70% en el área rural; y una cobertura de alcantarillado a nivel nacional del 77%<sup>11</sup>, 84% en el área urbana y 60% en el área rural.

**Cuadro 1**  
**Planes nacionales que establecen objetivos y metas de acceso al agua potable y el saneamiento al año 2015**

Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004 - 2006 (D.S. N° 064-2004-PCM)	Plan Nacional de Saneamiento 2006 - 2015 "Agua es Vida" (D.S. N° 007-2006-VIVIENDA)
<b>Principales prioridades y objetivos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejorar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales.</li> <li>▪ Asegurar el mantenimiento de los sistemas instalados y garantizar la calidad del agua.</li> <li>▪ Capacitar a la comunidad organizada para la administración y mantenimiento de los servicios.</li> <li>▪ Mejorar las prácticas de higiene de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).</li> <li>▪ Promover obras de rehabilitación de los sistemas de saneamiento.</li> <li>▪ Promover la ejecución de obras de ampliación de cobertura de agua, alcantarillado, disposición de excretas y aguas residuales.</li> </ul>
<b>Resultados y metas al 2015</b>	
Reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Cobertura de agua potable nacional: 82%                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura de agua potable urbano: 87%</li> <li>- Cobertura de agua potable rural: 70%</li> </ul> </li> <li>❖ Cobertura de alcantarillado nacional: 77%                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura de alcantarillado urbano: 84%</li> <li>- Cobertura de alcantarillado rural: 60%</li> </ul> </li> </ul>

Elaboración propia

## **2. El financiamiento público para la ejecución de proyectos de infraestructura de saneamiento urbano y rural.**

El Ministerio de Economía y Finanzas en el documento del Presupuesto Multianual de Inversión Pública 2014-2016 establece que durante el periodo

<sup>10</sup> Respecto de la línea de base establecida por las Naciones Unidas, al año 2015 el Perú debería alcanzar el 88% de cobertura de agua potable.

<sup>11</sup> Respecto de la línea de base establecida por las Naciones Unidas, al año 2015 el Perú debería alcanzar el 78% de cobertura de alcantarillado.

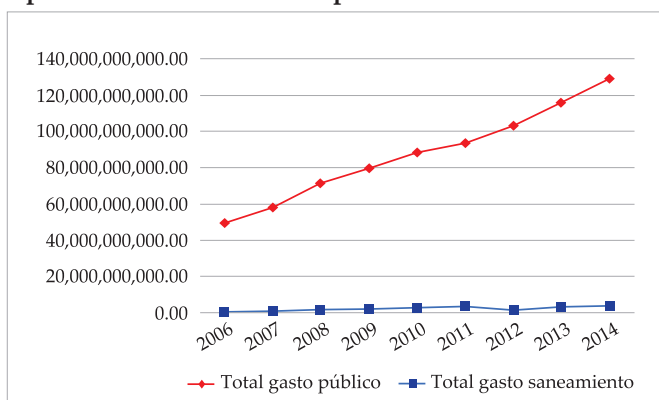
2005-2012 la inversión pública de los tres niveles de gobierno creció significativamente, pasando del 2% del PBI en el 2005 a un estimado de alrededor de 5% en el 2012; y añade que esta tendencia se produce debido a los importantes recursos que se han venido obteniendo de la mejora de la economía y de los precios de las materias primas a nivel internacional<sup>12</sup>.

En efecto, las cifras señalan que el gasto público se incrementó de manera progresiva, pasando de invertirse el año 2006 un total de S/. 49,508,963,293.00 mil millones de Nuevos Soles a S/. 129,171,302,273.00 mil millones de Nuevos Soles el año 2014; lo cual representa a un incremento del 200% en el gasto público.

Adicionalmente, el informe en mención refiere que alrededor de un 83% de lo invertido estuvo dirigido a cerrar brechas en infraestructura, distribuyéndose del siguiente modo: transportes, 44%; educación, 12%; agropecuaria, 11%; saneamiento, 6%; salud, 5%; y energía, 4%. No obstante, si comparamos la inversión total del gasto público y las inversiones en saneamiento para el periodo 2006-2014, se aprecia que éstas últimas representan apenas el 3% del total invertido.

Gráfico 2

Gasto público total vs. inversión pública en saneamiento 2006-2014



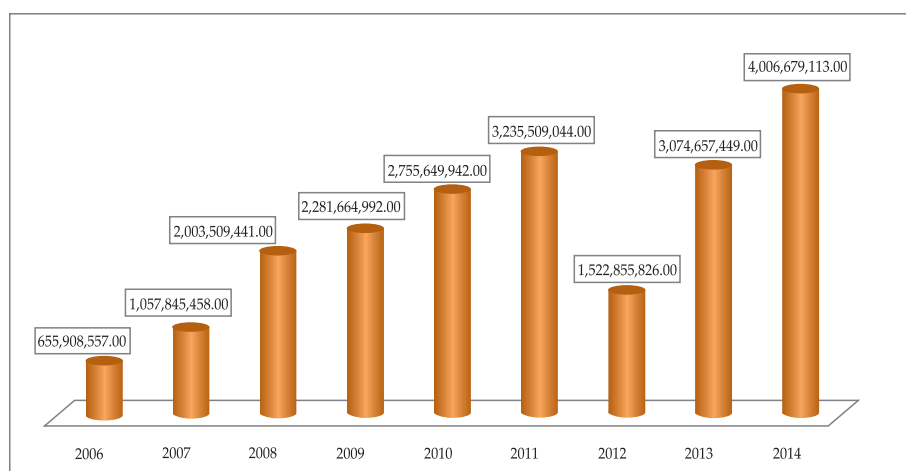
Fuente: Portal consulta amigable MEF  
Elaboración propia

Cabe resaltar que si bien en el periodo 2006-2014 las inversiones en saneamiento representaron en promedio un 3% del gasto público total, cuantitativamente

12 Presupuesto Multianual de Inversión Pública 2014-2016, (setiembre 2013). [http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/pres\\_multi/Ppto\\_Multianual\\_Inversion\\_Publica\\_2014\\_2016.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/pres_multi/Ppto_Multianual_Inversion_Publica_2014_2016.pdf), p. 5.

el incremento fue considerable y progresivo. De acuerdo a información del Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto en saneamiento del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales en el periodo señalado alcanzó un total de S/. 20,594,261,732.00 mil millones de Nuevos Soles – alrededor de nueve mil millones de dólares-; apreciándose una considerable disminución el año 2012 -situación que sería un reflejo del cambio de gobierno nacional producido tras las elecciones del año 2011-, pero cuyo incremento se recupera en los años sucesivos.

**Gráfico 3**  
**Inversiones en agua y saneamiento por años 2006-2014**  
**(Nuevos Soles)**

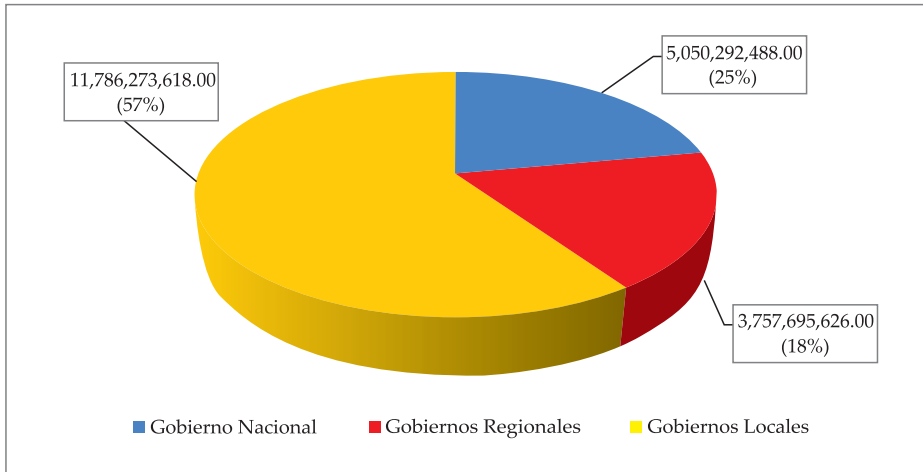


Fuente: Portal consulta amigable MEF  
Elaboración propia

En cuanto a los niveles de gobierno a cargo del gasto en saneamiento, se obtiene que en el periodo 2006-2014 el 57% de lo invertido en el sector estuvo bajo el ámbito de los gobiernos locales, el 25% a cargo del gobierno nacional y el 18% restante fue ejecutado por los gobiernos regionales.

De otra parte es importante anotar que en el periodo 2009-2014, el 62% del total invertido se destinó a obras de agua y alcantarillado para las zonas urbanas y el 38% a las zonas rurales. Sin embargo, no es posible diferenciar las inversiones en saneamiento urbano y rural correspondiente a años anteriores, ello debido a que el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas no realiza dicha distinción.

**Gráfico 4**  
**Inversiones en agua y saneamiento por nivel de gobierno 2006-2014**  
**(Nuevos Soles)**



Fuente: Portal consulta amigable MEF  
Elaboración propia

Otro aspecto a considerar es que las fuentes de financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura de agua y alcantarillado son diversas. Así tenemos que, de acuerdo a lo establecido en los Clasificadores Presupuestarios del Año 2015<sup>13</sup>, las fuentes de financiamiento lo constituyen:

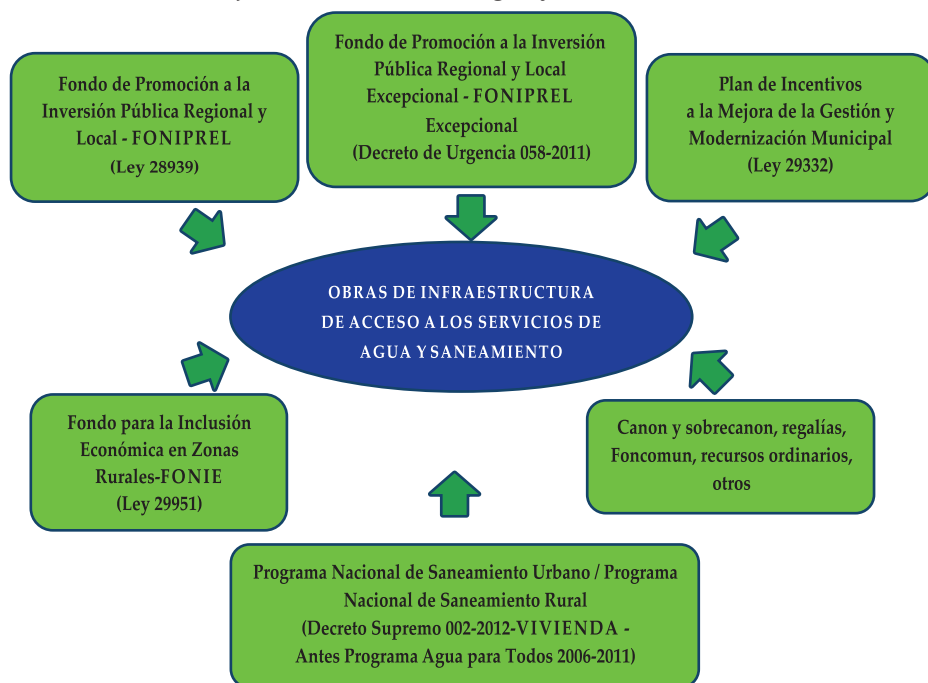
- Los recursos ordinarios (ingresos que provienen de la recaudación tributaria y otros conceptos),
- Los recursos directamente recaudados (ingresos generados por las propias entidades a partir de rentas, tasas, venta de bienes),
- Los recursos por operaciones oficiales de crédito con instituciones u organismos y gobiernos internacionales, donaciones y transferencias (fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno proveniente de agencias internacionales de desarrollo, instituciones internacionales), y
- Los recursos determinados (contribuciones a Fondo, el Fondo de Compensación Municipal proveniente del impuesto de promoción municipal, impuesto de rodaje y embarcaciones de recreo, los impuestos

13 Disponible en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo\\_4\\_Ftes\\_Financiamiento\\_RD027\\_2014EF5001.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_4_Ftes_Financiamiento_RD027_2014EF5001.pdf)

municipales y el Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones).

Dichos recursos son distribuidos entre los tres niveles de gobierno y, en algunas ocasiones, a través de la creación de programas y/o fondos a cargo de entidades del Poder Ejecutivo que realizan transferencias financieras a gobiernos regionales y gobiernos locales para la ejecución financiada o cofinanciada de obras públicas.

**Gráfico 5**  
**Fuentes y programas que financian a los gobiernos locales y regionales para la ejecución de obras de agua y alcantarillado**



Elaboración propia

Conforme se aprecia en el gráfico 5, para impulsar las inversiones en el sector saneamiento se han creado una serie de programas como el desactivado Programa Agua para Todos –hoy Programa Nacional de Saneamiento Urbano y Programa Nacional de Saneamiento Rural-, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional (Foniprel) y el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal a cargo del Ministerio de Economía y

Finanzas; y el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Esta distribución de recursos a partir de distintas fuentes, planes, programas y entidades responsables de su ejecución, exige del Estado desarrollar acciones de seguimiento, monitoreo y control respecto del uso y ejecución de estos recursos, a efectos de asegurar que su empleo se realice de manera eficiente y que permita ir avanzando en cerrar la brecha de acceso a los servicios de saneamiento.

## **2.1 Transferencias realizadas por el Gobierno Nacional para la ejecución de infraestructura de saneamiento en el periodo 2006-2014.**

Cubrir la brecha que persiste en el acceso al agua y servicios higiénicos requiere de ingentes inversiones para la ejecución de proyectos de inversión pública. Por lo tanto el presupuesto ordinario que se asigna a los gobiernos regionales, municipales y las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) no resulta suficiente, lo cual justifica la intervención del gobierno central en el financiamiento de dichas obras.

En ese sentido, a fin de tener un acercamiento respecto de los niveles de ejecución de los proyectos de inversión en agua y saneamiento, a continuación se presenta los resultados del seguimiento de los recursos transferidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento durante la ejecución del Programa Agua para Todos dentro del periodo 2006-2011; así como los recursos transferidos por el mismo ministerio a los gobiernos locales, regionales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) durante el periodo 2012-2014.

### **a. Periodo 2006-2011: Balance del programa “Agua para Todos”.**

Mediante Ley N° 28870, Ley para optimizar la gestión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de agosto de 2006, se declaró en situación de emergencia los proyectos de agua y desagüe para la prestación de los servicios de saneamiento que elabore y apruebe la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento por el término de 365 días calendarios.

Asimismo, el artículo 3 de la mencionada Ley precisa que la viabilidad para la ejecución de los proyectos de infraestructura en saneamiento sería otorgada

sólo con la aprobación del estudio de preinversión a nivel de perfil, así como aquellos que a la fecha de promulgación de la norma se encuentren en la fase de prefactibilidad o factibilidad<sup>14</sup>.

Adicionalmente, en la misma fecha señalada se publica el Decreto Supremo N° 020-2006-VIVIENDA, que declara en estado de emergencia la infraestructura para la prestación de servicios de saneamiento, de acuerdo a lo establecido en el artículo 54 de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338. Este decreto supremo dispuso -en el marco de la emergencia- la ejecución de 10 proyectos de saneamiento, 09 de ellos en Lima y uno en Piura a ser ejecutados por las empresas de saneamiento SEDAPAL S.A. y EPS Grau S.A., respectivamente. Asimismo, al igual que la Ley N° 28870, establece que la viabilidad de los proyectos de inversión se otorgará con un estudio de preinversión a nivel de perfil.

Para efectos de materializar la ejecución de los mencionados proyectos en las condiciones señaladas, el Decreto Supremo N° 024-2006-VIVIENDA, del 30 de agosto de 2006, estableció un procedimiento especial para los procesos de contrataciones y adquisiciones que se produjeran durante la ejecución de proyectos de saneamiento para el ámbito de la Ley N° 28870.

En febrero del año 2007, a través del Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento creó el Programa Agua para Todos, adscrito al Viceministerio de Construcción y Saneamiento, el cual fusionó al Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA), la Unidad de Gestión del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR) y al Programa de Inversión Social en Saneamiento (INVERSAN) de la Unidad Técnica Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Es así que el Programa Agua para Todos se constituye formalmente con el propósito de efectuar inversión pública y brindar soporte técnico financiero a los proyectos de inversión pública en agua y saneamiento a cargo de los gobiernos regionales, provinciales y locales, así como a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), priorizando la ejecución

---

14 **Estudios a nivel de perfil.**- se elaboran sólo con información de nivel secundario y evalúa los beneficios y costos de un conjunto de alternativas para atender un problema.

**Estudios de prefactibilidad.**- emplean información de fuente primaria que evalúa los beneficios y costos de diferentes alternativas seleccionadas y elimina las alternativas ineficientes.

**Estudios de factibilidad.**- realizan una valoración precisa de los beneficios y costos de la alternativa seleccionada, considerando su diseño más óptimo.

de obras en aquellas zonas donde predominase población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Complementariamente, mediante Decreto de Urgencia N° 014-2007 publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de mayo de 2007, se declaró en emergencia la ejecución de diversos proyectos de inversión en materia de construcción y mejoramiento de carreteras, infraestructura y equipamiento educativo, saneamiento, entre otros, hasta el 31 de diciembre de 2007.

Posteriormente, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través del Decreto Supremo N° 021-2007-VIVIENDA estableció las formalidades para que los prestadores de los servicios de saneamiento accedan a las inversiones a realizarse en el ámbito urbano, rural y las pequeñas ciudades.

Asimismo, la Resolución Ministerial N° 681-2008-VIVIENDA aprobó la política de incentivos para acceder al financiamiento de inversiones en el sub sector saneamiento, a cargo de la Dirección Nacional de Saneamiento. Esta norma tuvo por finalidad optimizar la asignación eficiente de los recursos del Estado, promoviendo inversiones que coadyuven a la sostenibilidad de los servicios de saneamiento, que favorezcan la atención a las poblaciones de menos recursos y el logro de las metas de cobertura establecidas en el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 “Agua es Vida”. Esta política definió como beneficiarios de estos incentivos financieros a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, las Municipalidades, las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento y los Operadores Especializados.

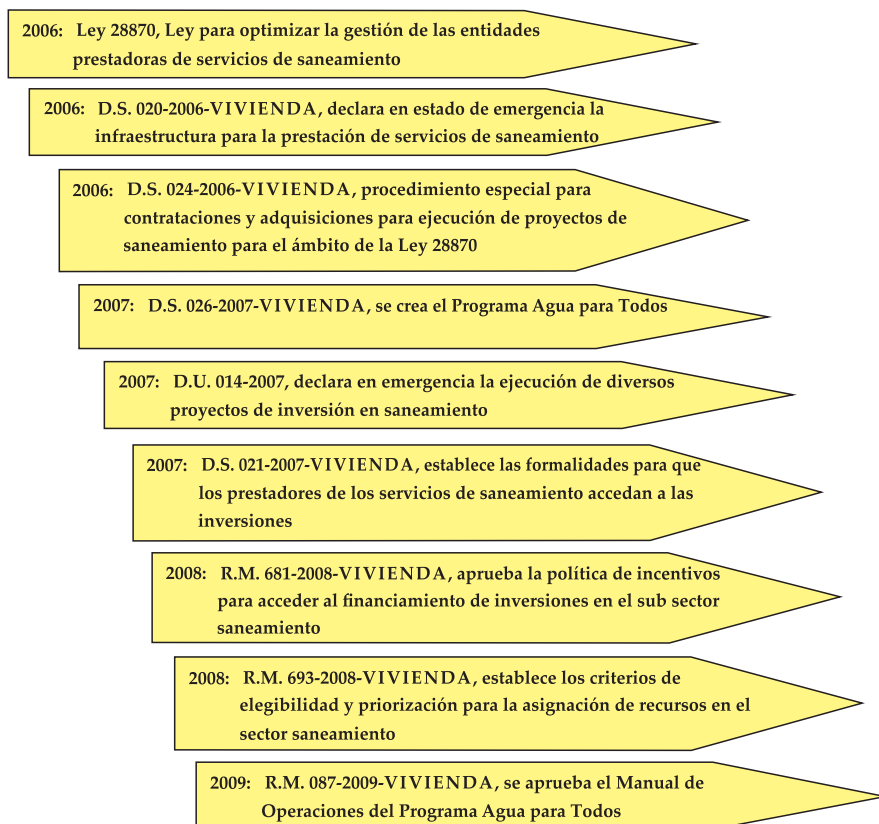
De otro lado, la Resolución Ministerial N° 693-2008-VIVIENDA estableció los criterios de elegibilidad y priorización para la asignación de recursos en el sector saneamiento. Los *criterios de elegibilidad* están referidos a la selección de las entidades beneficiarias del financiamiento a nivel de empresas prestadoras, pequeñas ciudades y ámbito rural, en proporción directa con el tamaño de la población, su condición de pobreza o pobreza extrema, el déficit de cobertura de los servicios, entre otros; y los *criterios de priorización* se refieren a la selección de los proyectos de saneamiento básico de los diferentes niveles de gobierno, cuyas inversiones permitan lograr la eficiencia económica, sostenibilidad y equidad. Los procedimientos para la implementación de dichos criterios se establecieron mediante Resolución Directoral N° 075-2008-VIVIENDA/MVCS-DNS.

El año 2009, mediante Resolución Ministerial N° 087-2009-VIVIENDA se aprobó el Manual de Operaciones del Programa Agua para Todos, el cual

precisó como uno de los objetivos específicos del programa el desarrollar acciones de coordinación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de inversión bajo su ámbito, estableciendo en su artículo 23 que será la Unidad de Shock de Inversiones la encargada de efectuar el seguimiento y evaluación del uso de los recursos públicos transferidos para el financiamiento de los proyectos de inversión a cargo de los gobiernos regionales, locales o empresas prestadoras de servicios de saneamiento; a fin de verificar que dichos recursos sean utilizados para el fin que fueron transferidos.

### **Gráfico 6**

#### **Normas emitidas en el marco de la declaración de emergencia de la ejecución de proyectos de saneamiento y el Programa Agua para Todos**



Elaboración propia

No obstante, el proceso de aprobación de las normas señaladas y la implementación del programa han sido objeto de investigación por parte de

una Comisión Multipartidaria del Congreso de la República, cuyos resultados se encuentran en el Informe de Investigación Caso: Programa Agua Para Todos del año 2013<sup>15</sup>.

El referido informe señala que se presentaron irregularidades durante el proceso de aprobación y promulgación de la Ley N° 28870, que declaró en situación de emergencia los proyectos de agua y desagüe para la prestación de los servicios de saneamiento, por cuanto el Congreso de la República elegido para el periodo 2006-2011 no cumplió con el procedimiento de levantamiento de las observaciones formuladas mediante el Oficio N° 099-2006-PR por el Poder Ejecutivo saliente. En dicho oficio el Ejecutivo señaló que: *“La declaratoria de emergencia del sector saneamiento (...) puede conllevar a un serio riesgo de que las contrataciones no respondan a los principios de competitividad, transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos”,* precisando que el otorgamiento de viabilidad sólo con perfiles *“implicaría un alto riesgo en la calidad del uso de los escasos recursos públicos”*<sup>16</sup>.

En tanto los Decretos Supremos N° 020-2006-VIVIENDA y N° 022-2006-VIVIENDA que declararon en emergencia varios proyectos de saneamiento, cuya ejecución individual superaba el valor de 6 millones de Nuevos Soles, no tendrían un adecuado sustento técnico y legal para excluir dichos proyectos de la presentación de estudios a nivel de factibilidad<sup>17</sup>.

Asimismo, la investigación cita un informe de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas *“Informe 139-2007-EF/68.01 Implicancias del Decreto de Urgencia 014-2007 que declara en emergencia la ejecución de diversos proyectos”,* en el cual se deja entrever que el decreto de urgencia no era una necesidad para reducir la exigibilidad de estudios de preinversión, toda vez que antes de su emisión ya se habían emitido normas al respecto. Así, se sostuvo que de los 8,177 proyectos declarados viables durante los años 2006 y 2007, el 97% (7,970 proyectos) fue declarado viable a nivel de perfil, representando el 82% en monto de inversión<sup>18</sup>.

Ante estos hallazgos y otros aspectos complementarios que se detallan en el Informe de Investigación Caso: Programa Agua Para Todos, la comisión

15 Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/especiales/trabajo-megacomision/04-informe.pdf>

16 Informe de Investigación Caso: Programa Agua Para Todos (2013), p. 9

17 *Ibidem*, pp. 12-17.

18 *Ibidem*, p. 23.

del Congreso de la República sostiene que: “(...) *la declaratoria de emergencia del sector saneamiento –desde el retiro de observaciones a la Ley 28870 hasta la emisión del Decreto de Urgencia 014-2007- se realizó sin mayor sustento técnico ni legal contraviniendo lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley General de Saneamiento (artículo 4) y la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado vigentes al momento de la emisión de dichas normas*”. Y agrega que: “*Esta inusual emergencia permitió sustraer los proyectos incorporados del control de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado así como de su Reglamento y del cumplimiento de los procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (...)*”<sup>19</sup>.

En lo que se refiere a los montos transferidos por el Programa Agua para Todos, entre agosto de 2006 y junio de 2011 se realizaron transferencias financieras a gobiernos regionales, gobiernos locales y EPS para la ejecución de un total de 2,223 proyectos de infraestructura de saneamiento a nivel nacional, lo cual significó una transferencia total de S/. 5,096,633,697.00 millones de Nuevos Soles<sup>20</sup>.

De dicho total, el 36% fue transferido para la ejecución de 165 proyectos en Lima Metropolitana y Callao –a ser ejecutados principalmente por la empresa de saneamiento SEDAPAL S.A.-, el 40% se distribuyó entre las regiones de Lambayeque, Piura, La Libertad, Junín, Loreto, Ica y Áncash para la ejecución de 807 proyectos; y el 24% restante se distribuyó en 17 regiones.

---

<sup>19</sup> Íbidem, p. 29.

<sup>20</sup> Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. *Sin Agua no hay democracia*. Relación detallada de obras Agosto 2006 - Junio 2011 (julio 2011).

**Cuadro 2**  
**Presupuesto transferido a través del Programa Agua Para Todos**  
**para el financiamiento de proyectos de saneamiento**  
**(2006-2011)**

Región	Nº de proyectos	Monto transferido por el PAPT (S/.)	Región	Nº de proyectos	Monto transferido por el PAPT (S/.)
Lima Metropolitana y Callao	165	1,847,808,179.00	Lima Provincias	190	75,713,427.00
Lambayeque	98	432,916,454.00	Cajamarca	50	71,972,456.00
Piura	176	400,262,890.00	Ayacucho	152	66,413,544.00
La Libertad	85	319,176,797.00	Arequipa	62	63,374,332.00
Junín	172	276,971,738.00	Cusco	60	59,575,574.00
Loreto	58	242,497,679.00	Moquegua	8	58,263,962.00
Ica	151	203,569,593.00	Apurímac	37	53,977,641.00
Áncash	67	160,186,240.00	Huancavelica	109	49,991,823.00
Ucayali	26	135,606,566.00	Tumbes	65	47,333,924.00
San Martín	66	116,686,101.00	Tacna	18	43,351,098.00
Huánuco	140	113,808,202.00	Pasco	64	40,034,828.00
Puno	113	95,127,800.00	Madre de Dios	10	33,349,918.00
Amazonas	81	88,662,931.00			
<b>Total de proyectos financiados: 2,223</b>					
<b>Total transferido: 5,096,633,697.00</b>					

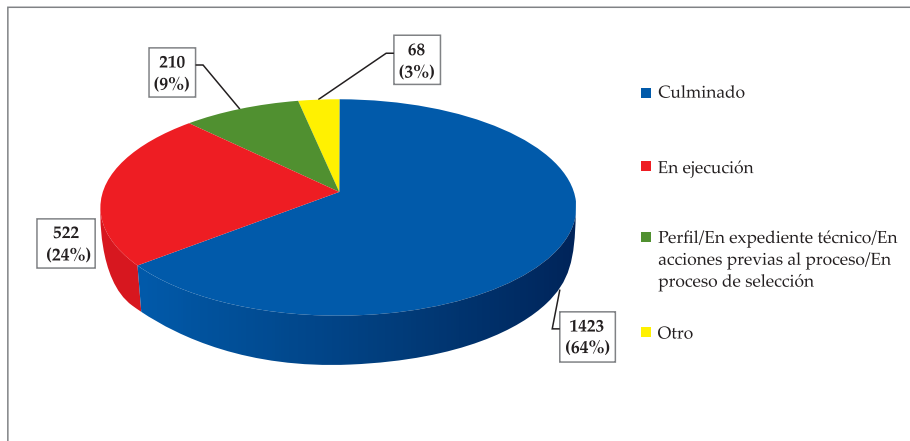
Fuente: Sin Agua no hay democracia (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, 2011)  
 Elaboración propia

Según se aprecia, la inversión del referido programa en el periodo señalado ha sido significativa; no obstante, los proyectos financiados por el Programa Agua Para Todos no fueron concluidos al término del periodo. De los S/. 5,096,633,697.00 millones de Nuevos Soles transferidos, sólo S/. 2,558,654,356.00 millones de Nuevos Soles (50%) se invirtió en los proyectos registrados como concluidos y el otro 50% de las inversiones se invirtió en proyectos que al año 2011 se encontraban inconclusos o en proceso de inicio de ejecución.

En efecto, los datos hacia junio del año 2011 -fecha en que culmina la implementación del Programa Agua para Todos debido al cambio de gobierno-, los cuales reflejan que varios de los proyectos financiados se encontraban en ejecución, en la etapa de elaboración de estudios de perfil, en expediente técnico, por iniciar obra, en revisión o con convenio resuelto. Asimismo, al año 2015 –aproximadamente 4 años después- algunos proyectos priorizados y financiados por el Programa Agua para Todos continúan inconclusos.

**Gráfico 7**

**Estado de ejecución de los proyectos financiados por el Programa Agua para Todos periodo agosto 2006 – junio 2011**



Fuente: Sin Agua no hay democracia (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2011)  
Elaboración propia

Según el gráfico mostrado, hasta junio del año 2011 un total de 1,423 proyectos -64% del total de las obras financiadas- se encontraban concluidos; 522 proyectos (23.5%) se encontraban en proceso de ejecución; 210 (9.4%) estaban en la etapa de elaboración de perfil, expediente técnico o en proceso de selección; y el 3% de los proyectos restantes se hallaba en etapa de revisión o con resolución de contrato.

Las regiones en las que se registró la mayor cantidad de proyectos pendientes de culminación fueron Piura (71), Puno (63) y Huancavelica (51), tal como se muestra a continuación:

## Cuadro 3

Estado situacional de los proyectos financiados por el Programa Agua para Todos durante el periodo agosto 2006 – junio 2011 (por regiones)

Región	N° de proyectos financiados	Estado situacional de los proyectos					
		Culminado	En ejecución	Perfil / Exp. Técnico / Acciones previas / Proceso selección	En revisión	Ejecutado por unidad ejecutora	Con resolución de convenio
Amazonas	81	38	41	0	0	2	0
Áncash	67	59	3	5	0	0	0
Apurímac	37	13	6	17	0	1	0
Arequipa	62	56	5	1	0	0	0
Ayacucho	152	131	15	2	2	1	1
Cajamarca	50	32	13	4	0	1	0
Cusco	60	18	38	3	0	0	1
Huancavelica	109	54	51	0	3	0	1
Huánuco	140	113	16	8	0	3	0
Ica	151	119	26	2	0	1	3
Junín	172	121	37	8	2	4	0
La Libertad	85	61	15	4	0	5	0
Lambayeque	98	68	23	6	0	1	0
Lima y Callao	165	86	25	54	0	0	0
Lima Provincias	190	162	13	6	5	4	0
Loreto	58	36	9	9	0	4	0
Madre de Dios	10	2	3	5	0	0	0
Moquegua	8	3	2	1	0	2	0
Pasco	64	27	24	5	4	4	0
Piura	176	77	71	22	2	4	0
Puno	113	40	63	8	0	2	0
San Martín	66	48	13	5	0	0	0
Tacna	18	16	0	0	0	2	0
Tumbes	65	26	4	34	0	1	0
Ucayali	26	17	6	1	0	2	0
<b>Total</b>	<b>2,223</b>	<b>1,423</b>	<b>522</b>	<b>210</b>	<b>18</b>	<b>44</b>	<b>6</b>

Fuente: Sin Agua no hay democracia (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2011)  
Elaboración propia

Respecto del nivel de seguimiento a la ejecución de los proyectos que recibieron transferencias financieras, únicamente se tiene como referencia lo señalado en el Informe del Congreso de la República sobre el Programa Agua

para Todos, el cual establece que de acuerdo a la información remitida por el referido programa, sólo 45 obras fueron supervisadas.

Finalmente, cabe señalar que no es posible determinar el estado actual de los proyectos debido a que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento recién a partir del año 2012 ha implementado un procedimiento de monitoreo de los proyectos de saneamiento financiados.

**b. Periodo 2012-2014: Transferencias financieras otorgadas para la ejecución de obras de saneamiento.**

A inicios del año 2012, el Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA<sup>21</sup> modificó la denominación del Programa Agua para Todos para convertirse en el “Programa Nacional de Saneamiento Urbano” (PNSU), restringiendo su ámbito de intervención a las áreas urbanas del país. Asimismo dicha norma creó el Programa Nacional de Saneamiento Rural integrado por el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), el Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Perú (PROCOES) y el Programa de Agua Potable y Saneamiento para la Amazonía Rural.

El Programa Nacional de Saneamiento Urbano tiene entre sus objetivos específicos: a) diseñar, formular, coordinar, gestionar, administrar, ejecutar y evaluar programas y proyectos de saneamiento financiados con recursos públicos; b) contribuir a la sostenibilidad y calidad de los servicios de saneamiento; y c) coordinar con los gobiernos regionales y locales, y entidades públicas y privadas las acciones de apoyo al desarrollo de programas y proyectos de saneamiento.

De otra parte, el Programa Nacional de Saneamiento Rural actualmente tiene por objeto mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de agua y saneamiento de la poblaciones rurales del país a partir de la generación de infraestructura adecuada en agua y saneamiento, y el fortalecimiento de capacidades para el diseño y ejecución de proyectos.

Ambos programas operan principalmente a través de transferencias de partidas y transferencias financieras provenientes del pliego del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento hacia los pliegos presupuestarios de los gobiernos regionales, gobiernos locales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS).

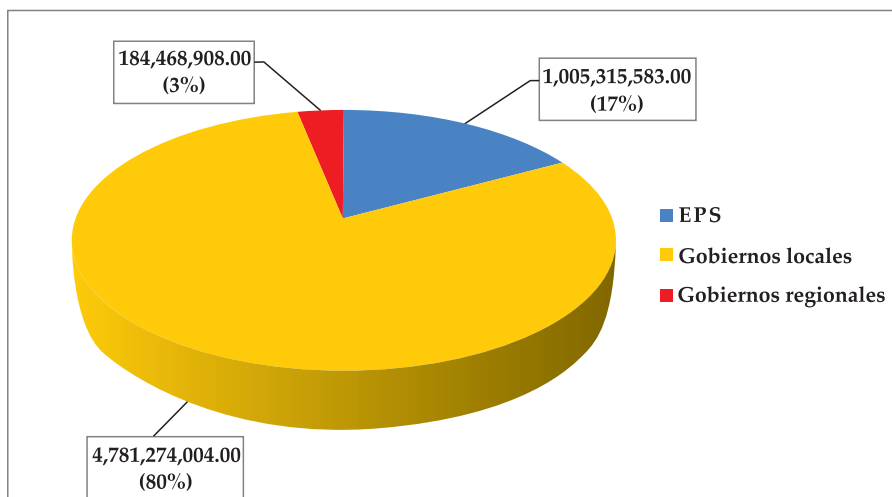
---

21 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de enero de 2012.

Dichas transferencias se otorgaron mediante decretos supremos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. Así tenemos que durante el 2012 se emitieron 24 decretos supremos por un monto de S/. 1,572,055,954.00 millones de Nuevos Soles<sup>22</sup>; el 2013, 20 decretos supremos por un monto de S/. 2,171,367,548.00 millones de Nuevos Soles<sup>23</sup>; y el 2014, 24 decretos supremos por un monto total de S/. 2,227,634,993.00 millones de Nuevos Soles<sup>24</sup>.

Sumados los montos transferidos por años, se aprecia que durante el periodo 2012-2014 el gobierno central transfirió a los gobiernos locales, gobiernos regionales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) un total de S/. 5,971,058,495.00 millones de Nuevos Soles -alrededor de dos mil millones de dólares- para la ejecución de 2,125 proyectos de saneamiento en las zonas urbanas y rurales del país.

**Gráfico 8**  
**Transferencias financieras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a gobiernos locales, regionales y EPS para la ejecución de proyectos de saneamiento urbano y rural (2012-2014)**



Fuente: Decretos Supremos de transferencias financieras (Ministerio de Economía y Finanzas)  
Elaboración propia

22 Los montos de las transferencias realizadas se detallan en los Decretos Supremos N°: 028-039-058-078-079-080-081-095-122-127-140-144-145-146-148-171-203-209-213-214-215-217-229-280.

23 Los montos de las transferencias realizadas se detallan en los Decretos Supremos N°: 052-061-077-098-100-110-121-123-144-145-146-147-151-152-153-154-155-156-262-340.

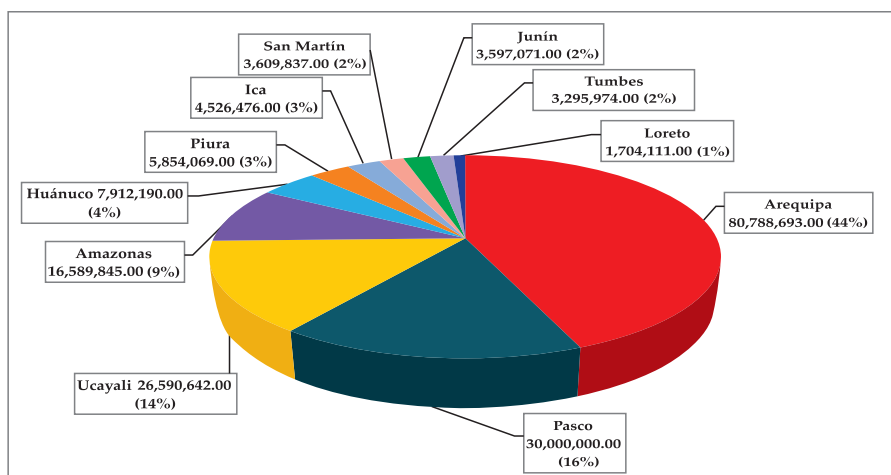
24 Los montos de las transferencias realizadas se detallan en los Decretos Supremos N°: 037-063-082-083-103-131-145-147-157-160-165-166-183-186-187-188-190-192-199-233-254-264-315-344.

Conforme se observa en el gráfico 6, el 80% del monto total transferido (S/. 4,781,274,004.00 millones de Nuevos Soles) fue destinado a los gobiernos locales provinciales y distritales; en tanto un 17% se destinó a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (S/. 1,005,315,583.00 millones de Nuevos Soles) que prestan el servicio de agua potable y alcantarillado esencialmente en las zonas urbanas; y el 3% restante (S/. 184,468,908.00 millones de Nuevos Soles) se otorgó a los gobiernos regionales.

Asimismo, es importante señalar que las transferencias a los gobiernos regionales se distribuyeron entre 11 del total de 25 gobiernos regionales, siendo la región Arequipa la que recibió el 44% del total transferido. En cuanto al monto transferido a las EPS, éste fue distribuido en 12 de las 50 EPS que operan a nivel nacional, siendo la empresa SEDAPAL S.A. la que recibió el 68%.

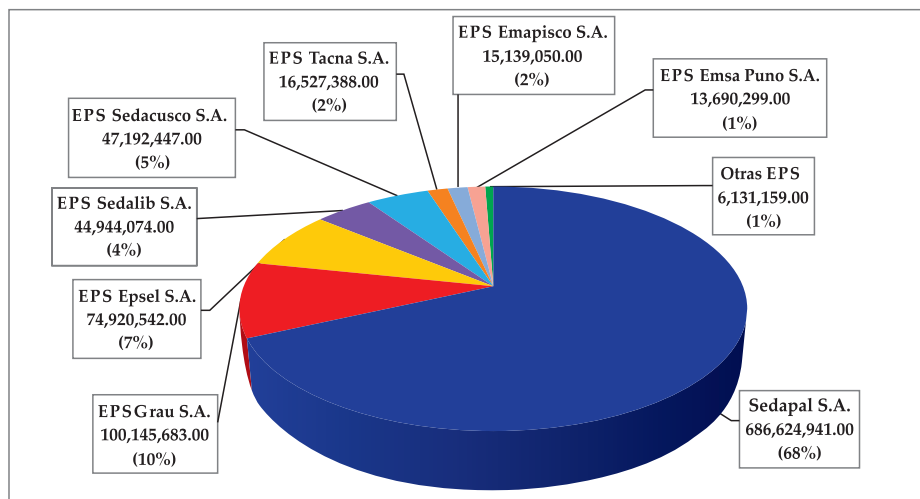
**Gráfico 9**

**Distribución de transferencias financieras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a gobiernos regionales durante el periodo 2012-2014 (Nuevos Soles)**



Fuente: Decretos Supremos de transferencias financieras (Ministerio de Economía y Finanzas)  
Elaboración propia

**Gráfico 10**  
**Distribución de transferencias financieras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) (2012-2014)**



Fuente: Decretos Supremos de transferencias financieras (Ministerio de Economía y Finanzas)  
Elaboración propia.

En lo que se refiere al control de los avances en el gasto de las transferencias realizadas, es preciso señalar que en el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Saneamiento Urbano<sup>25</sup> se consideró la entrada en funciones de la Unidad de Monitoreo y Control, como responsable del seguimiento y monitoreo de los convenios de financiamiento y de los proyectos que ejecuten los gobiernos regionales, gobiernos locales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento con recursos transferidos por el referido programa, hasta su liquidación y transferencia.

La referida Unidad inició sus labores en marzo de 2013 para efectuar el monitoreo y control del avance físico y financiero de las obras ejecutadas bajo convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Entre las funciones asignadas a esta Unidad se encuentra la evaluación e implementación de las recomendaciones derivadas de las

<sup>25</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 231-2012-VIVIENDA, publicada el 30 de octubre de 2012, que deja sin efecto la Resolución Ministerial N° 087-2009-VIVIENDA, que aprobó el Manual de Operaciones del Programa “Agua para Todos” y sus modificatorias.

actividades de monitoreo y control, así como de los Órganos del Sistema Nacional de Control.

El capítulo III del presente informe contiene un breve análisis de los resultados de las acciones de seguimiento que realiza actualmente el referido Ministerio respecto de los recursos que transfiere desde su pliego a las distintas unidades ejecutoras.

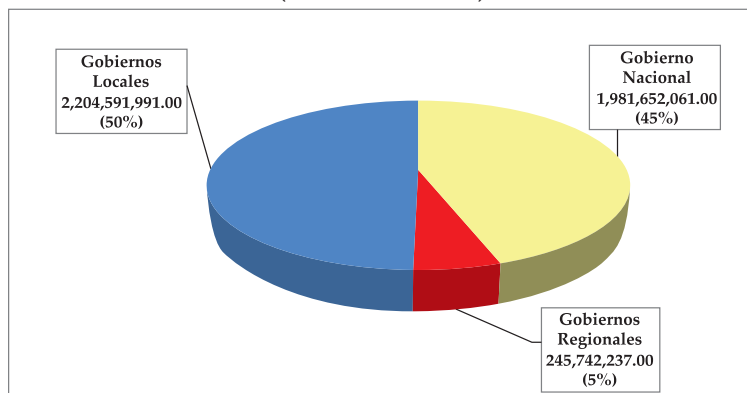
## **2.2 Inversiones en saneamiento del gobierno nacional, regional y local proyectadas para el año 2015 y cambios normativos.**

De acuerdo a la información disponible en el portal web de la consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, para el año 2015 el gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales han proyectado invertir en materia de acceso a agua y alcantarillado un monto que en conjunto asciende a S/. 4,431,986,289.00 millones de Nuevos Soles –aproximadamente 10% más que el año 2014-, lo cual representa el 3% del total de gasto público.

El 50% del monto a invertirse estará a cargo de los gobiernos locales, un 45% bajo responsabilidad del gobierno nacional y el 5% restante será ejecutado por los gobiernos regionales. Asimismo, el 52% del total –S/. 2,292,024,261.00 millones de Nuevos Soles- será destinado a obras de agua y alcantarillado en el ámbito rural; y el 48% al ámbito urbano, S/. 2,139,962,028.00 millones de Nuevos Soles.

De los S/. 1,981,652,061.22 millones de Nuevos Soles que invertirá el gobierno nacional, el 52% se destinará al ámbito rural y el 48% al ámbito urbano.

**Gráfico 11**  
**Inversiones en saneamiento para el año 2015**  
**(en Nuevos Soles)**



Fuente: Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, al 03 de abril de 2015

Elaboración propia

Respecto de las inversiones para el año 2015 por parte de los gobiernos regionales en materia de saneamiento, de los S/. 245,742,237.00 Nuevos Soles proyectados, el 74% se invertirá en obras para el ámbito urbano y 26% será dirigido al ámbito rural. Conforme a los datos disponibles en el portal de la consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas a abril de 2015, los gobiernos regionales de Áncash, Ica, Lima Metropolitana y Callao no realizarán inversiones en saneamiento.

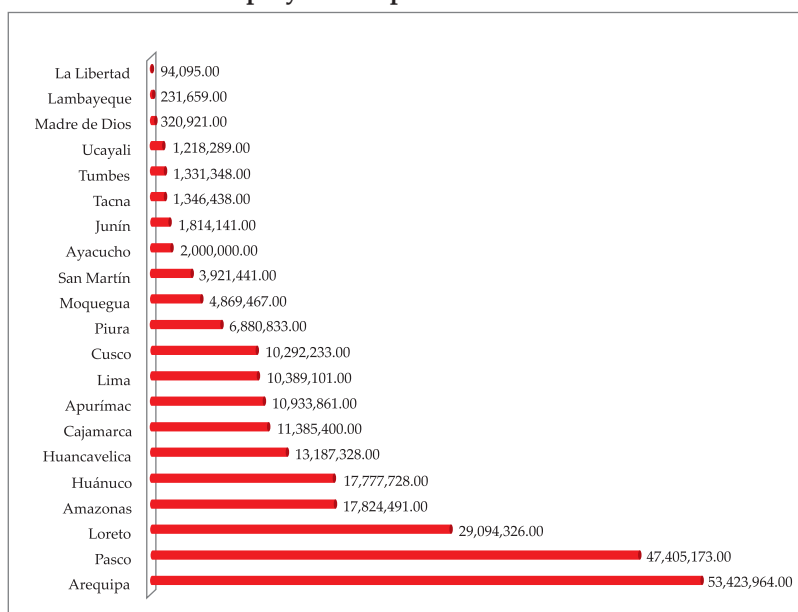
Cabe señalar que alrededor del 53% de las inversiones se concentran en los proyectos de Arequipa, Pasco y Loreto. En el caso del Gobierno Regional de Arequipa, la mayor cantidad del presupuesto se destinará a la ejecución de los proyectos: (i) Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado en los distritos de Aplao y Huancarqui de la provincia de Castilla - Arequipa (SNIP 74511)<sup>26</sup>; y (ii) Instalación de la planta de tratamiento y mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua potable y desagüe en la localidad de la Joya Nueva, distrito de La Joya, provincia y región Arequipa (SNIP 78058)<sup>27</sup>.

26 En este proyecto el Gobierno Regional de Arequipa tiene estimado invertir el 2015 S/. 25,340,213.00 millones de Nuevos Soles. De acuerdo a datos del SOSEM, desde marzo de 2013 a abril de 2015 se ha invertido S/. 27,863,198.14 millones de Nuevos Soles en este proyecto. El sistema Infobras no registra el avance de ejecución física.

27 En este proyecto el Gobierno Regional de Arequipa tiene estimado invertir el 2015 S/. 24,543,474.00 millones de Nuevos Soles. De acuerdo a datos del SOSEM, desde julio de 2013 a abril de 2015 se ha invertido S/. 48,109,477.38 millones de Nuevos Soles en este proyecto. El sistema Infobras no registra el avance de ejecución física.

En el caso de la región Pasco, S/. 44,739,592.00 millones de Nuevos Soles estarán dirigidos al proyecto: Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de la empresa Emapa Pasco, provincia de Pasco-Pasco (SNIP 74176)<sup>28</sup>. De igual modo ocurre en la región Loreto, en la cual invertirá S/. 26,939,967.00 millones de Nuevos Soles en el proyecto: Mejoramiento y ampliación del sistema de alcantarillado e instalación de planta de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de Iquitos (SNIP 65891)<sup>29</sup>.

**Gráfico 12**  
**Inversiones de los gobiernos regionales en saneamiento urbano y rural proyectadas para el año 2015**



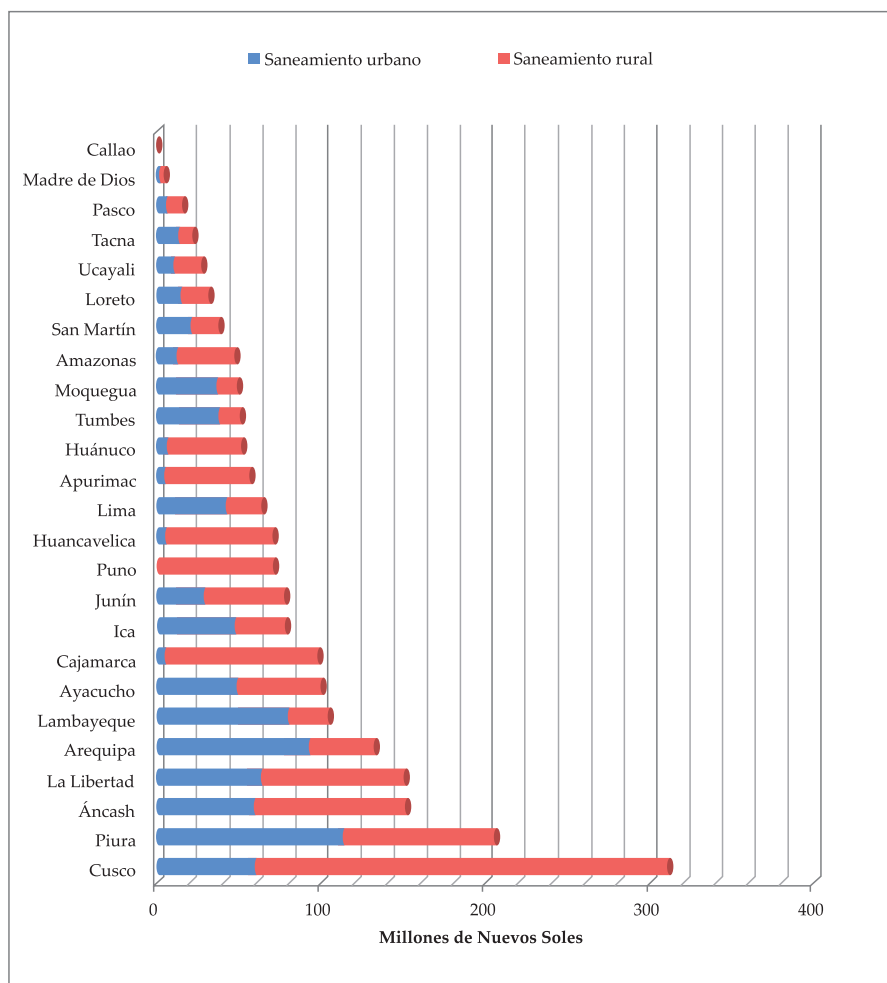
Fuente: Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, al 03 de abril de 2015  
Elaboración propia

28 En este proyecto el Gobierno Regional de Pasco tiene estimado invertir el 2015 S/. 44,739,592.00 millones de Nuevos Soles. De acuerdo a datos del SOSEM, desde marzo de 2009 a marzo de 2015 se ha invertido S/. 76,274,233.05 millones de Nuevos Soles en este proyecto. El sistema Infobras registra algunos de los componentes del proyecto concluidos al 100% y otros pendientes de culminación.

29 En este proyecto el Gobierno Regional de Loreto tiene estimado invertir el 2015 S/. 26,939,967.00 millones de Nuevos Soles. De acuerdo a datos del SOSEM, desde enero de 2009 a abril de 2015 se ha invertido S/. 731,513,689.08 millones de Nuevos Soles en este proyecto. El sistema Infobras registra que el Lote 1 del proyecto tiene un avance físico del 79.7% y el Lote 2 registra un avance de 1.72% a marzo de 2015.

En lo que concierne al ámbito de los gobiernos locales, de los S/. 2,026,887,267.00 millones de Nuevos Soles que estos niveles de gobierno invertirán en materia de saneamiento, el 59% se invertirá en el ámbito rural y el 41% en el ámbito urbano. Es importante anotar que alrededor del 62% de las inversiones se concentrarán en los gobiernos locales de las siguientes ocho regiones: Cusco (15%), Piura (10%), Áncash (8%), La Libertad (7%), Arequipa (7%), Lambayeque (5%), Ayacucho (5%) y Cajamarca (5%).

**Gráfico 13**  
**Inversiones de los gobiernos locales en saneamiento urbano y rural proyectadas para el año 2015**



Fuente: Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, al 03 de abril de 2015  
 Elaboración propia

En términos generales, el gobierno nacional destina un 2.12% de sus recursos en saneamiento; los gobiernos regionales hacen lo propio con el 1.07% de sus recursos; en tanto los gobiernos locales en promedio destinan el 5.08% de su presupuesto en la ejecución de proyectos de agua y alcantarillado.

De otra parte, durante el año 2015 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha impulsado algunos cambios normativos destinados a acelerar el inicio de la ejecución de obras de saneamiento. Una de ellas es la Resolución Ministerial N° 086-2015-VIVIENDA<sup>30</sup>, que establece lineamientos y procedimientos para la ejecución de proyectos de inversión de saneamiento de gobiernos regionales, locales y EPS que se encuentren previstos en el presupuesto institucional del mencionado ministerio. En dicha norma se establece lo siguiente:

- (i) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento podrá ejecutar proyectos de saneamiento cuyo monto de inversión sea superior a las 1,500 UIT<sup>31</sup>, equivalente a S/. 5,775,000.00 millones de Nuevos Soles. Para ello los gobiernos regionales, gobiernos locales y EPS deberán efectuar el cambio de unidad ejecutora.
- (ii) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento podrá ejecutar proyectos de saneamiento cuyo monto de inversión sea igual o menor a las 1,500 UIT. Para ello los gobiernos regionales, gobiernos locales y EPS deberán efectuar el cambio de unidad ejecutora, y además deberá existir opinión favorable de la Dirección de Programas y Proyectos de Construcción y Saneamiento.
- (iii) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento podrá adoptar la decisión de financiar la ejecución de proyectos de saneamiento cuyo monto de inversión sea igual o menor a las 1,500 UIT.

Asimismo, a través de la Resolución Directoral N° 004-2015-EF/63.01 del 09 de abril del año 2015 se aprobaron ciertas modificaciones a la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01<sup>32</sup>. Entre ellos el que más resalta es la modificación a los numerales 22.1, 22.2 y 22.3 de la Directiva del SNIP, en los cuales se establece el tipo de estudios mínimos que requiere un proyecto de inversión pública previamente a su declaración de viabilidad, según el

30 Publicada en el diario oficial El Peruano el 08 de abril de 2015.

31 El valor actual de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es S/. 3,850.00 Nuevos Soles.

32 Publicada en el diario oficial El Peruano el 09 de abril de 2011.

monto de inversión comprometido. En el siguiente cuadro se presenta los cambios producidos en los montos de acuerdo al nivel de estudios:

#### Cuadro 4

**Tipo de estudio que requiere un proyecto de inversión pública para ser declarado viable, según monto de inversión**

Niveles mínimos de estudio de un proyecto de inversión pública	Monto de inversión del proyecto (S/.)	
	Directiva General del SNIP (R.D. 003-2011-EF/68.01)	Modificación a la Directiva General del SNIP (R.D. 004-2015-EF/68.01)
Perfil simplificado	Igual o menor a S/. 1,200,000.00	Igual o menor a S/. 1,200,000.00
Perfil	Igual o menor a S/. 10,000,000.00	Igual o menor a S/. 20,000,000.00
Factibilidad	Mayor a S/. 10,000,000.00	Mayor a S/. 20,000,000.00

Elaboración propia

A partir de estos cambios recientes que flexibilizan las condiciones para que un proyecto de inversión pública sea declarado viable, se puede deducir que el propósito de la gestión actual es agilizar las inversiones posibilitando la ejecución de una mayor cantidad de proyectos de inversión pública que sólo cuenten con un estudio a nivel de perfil.

Cabe indicar que a través de la Resolución Directoral N° 002-2015-EF/63.01<sup>33</sup> se aprobaron los contenidos mínimos específicos de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública en saneamiento.

A modo de conclusión preliminar, se evidencia que el gasto público en materia de saneamiento se ha incrementado progresivamente como producto de la mayor disponibilidad de recursos económicos en el país. No obstante, esta situación de bonanza y de premura por agilizar el gasto en términos cuantitativos ha producido que los dos últimos gobiernos hayan aprobado una serie de medidas normativas que flexibilizan los requisitos para declarar la viabilidad de un proyecto de inversión, en detrimento de los principios de eficiencia y sostenibilidad que deben regir las inversiones públicas.

<sup>33</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de febrero de 2015.

Esta situación trae consigo el riesgo de que los proyectos aprobados no garanticen las condiciones adecuadas para su ejecución; y que posteriormente queden paralizados, inconclusos o funcionando deficientemente debido a que presentan un inadecuado diseño de infraestructura, un presupuesto no ajustado a los costos reales y que termina encareciendo el proyecto inicial, falta de saneamiento del terreno en que se ejecutarán las obras, entre otras situaciones que expondremos más adelante a partir de casos concretos.

### **3. Objetivos de la investigación defensorial.**

Conforme se pudo apreciar en el capítulo anterior, el Estado viene destinando importantes recursos para la generación de infraestructura de agua y alcantarillado; sin embargo, este proceso no ha estado exento de situaciones que han originado que varios proyectos financiados con recursos públicos se encuentren a la fecha paralizados, funcionando deficientemente o sin información disponible sobre el estado actual de los mismos.

En ese sentido, y siendo necesario un adecuado seguimiento y control del gasto público en la generación de infraestructura de saneamiento, por su estrecha vinculación en la realización del derecho humano al agua, y por ser un elemento importante para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de acceso sostenible al agua potable y a los servicios de saneamiento, el presente Informe Defensorial tiene el siguiente objetivo general:

- Proponer al Estado la implementación de medidas y acciones que garanticen el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la ejecución de obras de infraestructura de agua y alcantarillado por parte de los distintos niveles de gobierno, a partir del fortalecimiento de las entidades a cargo de la supervisión y control del gasto público, la efectiva sanción por responsabilidad administrativa y penal de los agentes intervinientes, así como la creación de una efectiva contraloría social que involucre la participación activa de los ciudadanos.

Asimismo, para lograr el objetivo general se han planteado algunos objetivos específicos considerando un análisis particular desde las funciones que ejercen cada una de las entidades vinculadas en la materia –ejecutivas, supervisoras, de control y sanción-, pero tomando en consideración sus acciones a partir de situaciones reales que permiten reflejar los cambios y ajustes que se requieren

realizar para lograr la eficiencia y sostenibilidad transparente del gasto público en saneamiento. Dichos objetivos son los siguientes:

- Identificar las principales causas que generan la paralización o demora en la ejecución de infraestructura de obras de agua y alcantarillado a cargo de los gobiernos regionales, gobiernos locales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), y las acciones realizadas por las entidades involucradas en cada uno de los casos recibidos en queja por las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo.
- Determinar los alcances y limitaciones de la intervención de las entidades a cargo de la supervisión, monitoreo y control de la ejecución financiera y física de las obras de agua y alcantarillado; y el nivel de determinación de responsabilidades a partir de los hallazgos realizados.
- Identificar los resultados y posibles distorsiones en los procedimientos de solución de controversias entre el Estado y las empresas contratistas derivadas de la ejecución de infraestructura de saneamiento.
- Proponer el desarrollo de mecanismos y sistemas de acceso de información que aseguren la transparencia de los procesos de contrataciones, así como la ejecución física y presupuestaria de la infraestructura de saneamiento que permitan una efectiva participación ciudadana en el control del gasto público.

Para ello se analizará información proporcionada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, gobiernos locales y gobiernos regionales, la Contraloría General de la República y sus Órganos de Control Institucional (OCI), así como el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Adicionalmente, se ha recogido información oficial proveniente del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SOSEM), el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas – Consulta amigable, y el portal Infobras administrado por la Contraloría General de la República, todos ellos disponibles en sus respectivos portales web.

Asimismo, la presente investigación advierte las debilidades en el control y seguimiento de la ejecución de obras públicas de agua y saneamiento, a partir de la exposición y análisis de los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo durante el periodo 2011-2014 relacionados a demoras en la ejecución de obras de agua y alcantarillado, así como problemas de funcionamiento derivados de deficiencias en la ejecución de obras nuevas. Dicho análisis se complementa con información obtenida en las supervisiones de campo y las entrevistas sostenidas con funcionarios responsables de la ejecución y/o supervisión de los proyectos ejecutados en las regiones de La Libertad y Lambayeque, lugares en los cuales se ha evidenciado con mayor notoriedad los hechos señalados.



## CAPÍTULO II

### CASOS ATENDIDOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO RELACIONADOS A DEMORAS Y DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Durante los últimos años, la Defensoría del Pueblo ha venido registrando y atendiendo diversas quejas ciudadanas por demoras y/o deficiencias en la ejecución de obras públicas de saneamiento a nivel nacional. Este hecho ha significado el retraso en el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado en diversas localidades del país.

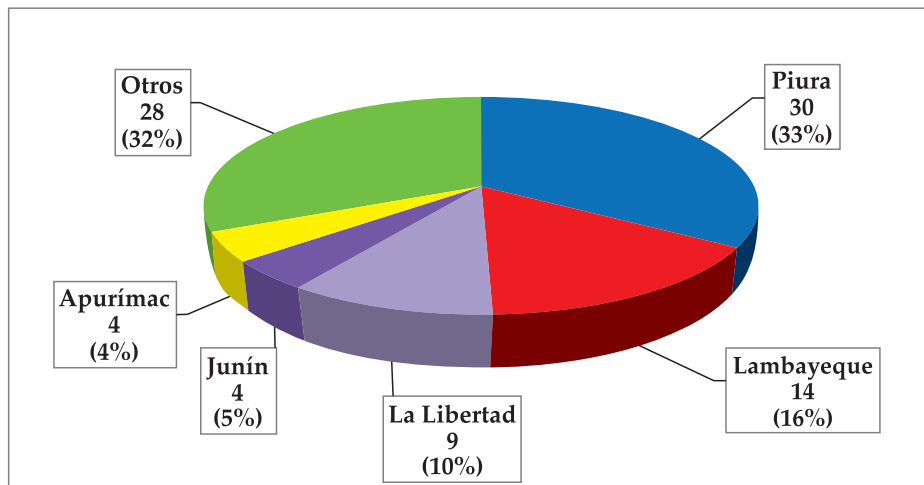
En ese sentido, en esta sección del informe se describirán los casos más relevantes atendidos en la materia, así como las actuaciones de las entidades en cada uno de ellos.

#### **1. Relación de quejas presentadas en el periodo enero 2010 y junio 2014.**

En el periodo enero 2010 - diciembre 2014, la Defensoría del Pueblo a través de sus Oficinas Defensoriales ubicadas a nivel nacional atendió un total de 89 quejas relacionadas a deficiencias en el proceso constructivo, paralización y/o abandono de obras, falta de elementos de señalización de seguridad, dilación en la recepción de la infraestructura de agua y alcantarillado por parte de la entidad que administra el servicio; entre otros.

Entre las entidades quejadas se encuentran las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento – EPS (57 casos), las municipalidades distritales (16 casos), las municipalidades provinciales (7 casos), los gobiernos regionales (8 casos), y la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que suman 4 casos. La mayor cantidad de quejas reportadas por los ciudadanos se encontraron en Piura, Lambayeque y La Libertad, representando el 53% del total.

**Gráfico 14**  
**Quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo**  
**en materia de ejecución de infraestructura de agua y alcantarillado**  
**(2010-2014)**



Fuente: Sistema de Información Defensorial (SID)  
Elaboración propia

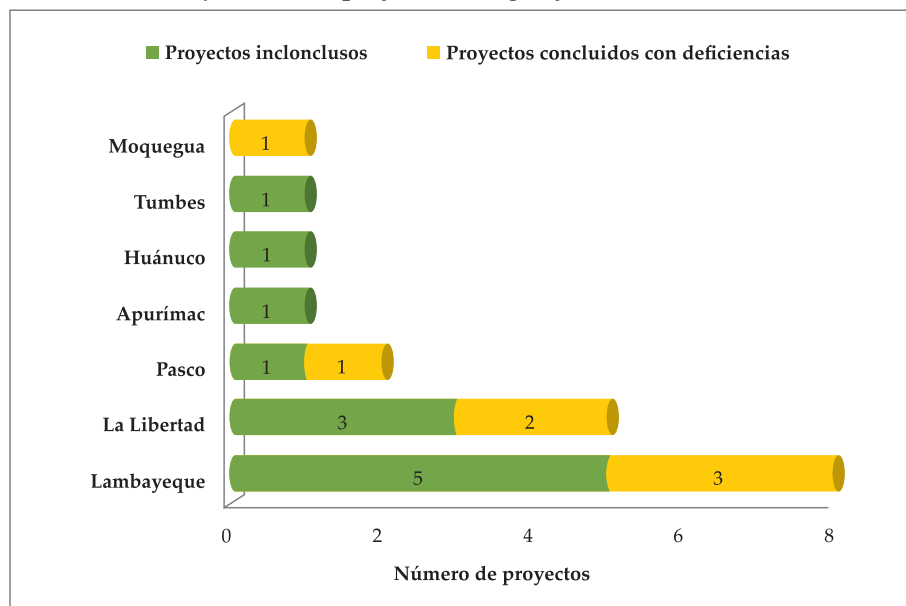
## 2. Casos relevantes de proyectos de infraestructura de agua y alcantarillado paralizados y concluidos con deficiencias.

Del total de casos atendidos, la Defensoría del Pueblo efectuó un seguimiento especial a 19 de ellos debido a su nivel de complejidad y en atención a los significativos montos de inversión comprometidos. Los casos se dividieron en dos grupos:

- i. Casos relacionados a proyectos de agua y saneamiento inconclusos y/o paralizados,
- ii. Casos relacionados a proyectos de agua y saneamiento concluidos, pero con deficiencias en su funcionamiento.

**Gráfico 15**

**Casos de la Defensoría del Pueblo seleccionados según ubicación y estado de ejecución de proyectos de agua y alcantarillado**



Fuente: Defensoría del Pueblo  
Elaboración propia

Como se puede apreciar en el gráfico 15, más de la mitad de los casos seleccionados se localizan en las regiones de Lambayeque (8) y La Libertad (5), y en menor proporción en las regiones de Pasco (2), Apurímac (1), Huánuco (1), Tumbes (1) y Moquegua (1).

Por otra parte, las entidades responsables de la ejecución de los proyectos no concluidos o paralizados son los Gobiernos Regionales de Apurímac, Huánuco, La Libertad, Tumbes y Pasco; las Municipalidades Distritales de Huanchaco, Paján, Pítipo y José Leonardo Ortiz; y las Municipalidades Provinciales de Chiclayo y Lambayeque.

En tanto las entidades involucradas en el grupo de casos que registran proyectos concluidos con deficiencias se encuentran los Gobiernos Regionales de Moquegua y Pasco; las Municipalidades Distritales de Pacasmayo, Mochumí, La Victoria y José Leonardo Ortíz; y la Municipalidad Provincial de Virú.

**Cuadro 5**  
**Casos seleccionados según entidad responsable de la ejecución de los proyectos de agua y saneamiento.**

Grupo de casos según estado de proyectos	Entidad responsable de la ejecución					
	Gobierno Regional		Municipalidad Distrital		Municipalidad Provincial	
	Total	Descripción	Total	Descripción	Total	Descripción
Proyectos inconclusos o paralizados	5	GR Apurímac GR Huánuco GR La Libertad GR Tumbes GR Pasco	5	MD Huanchaco MD Paiján MD Pítipa MD José Leonardo Ortiz (2)	2	MP Chiclayo MP Lambayeque
Proyectos concluidos con deficiencias	2	GR Moquegua GR Pasco	4	MD Pacasmayo MD Mochumí MD La Victoria MD José Leonardo Ortiz	1	MP Virú

Fuente: Defensoría del Pueblo  
 Elaboración propia

### 2.1 Principales causas e inversión comprometida en los casos de paralización o demora en la culminación de los proyectos de agua y alcantarillado.

Las causas que inciden en las demoras y/o deficiencias en la ejecución de los proyectos supervisados son diversas. Éstas se presentan en la etapa de preinversión o diseño del proyecto y en la etapa de inversión o ejecución, y comprenden aspectos de índole presupuestal, organizacional así como de gestión de las entidades ejecutoras, capacidades técnicas y logísticas.

La mayoría de los proyectos analizados presenta dos o más causas que incidieron en forma determinante en su inadecuada gestión y en el ineficiente uso de los recursos públicos invertidos. Estos fueron las siguientes:

- **Incumplimiento de obligaciones por parte de los contratistas:** Respecto del cronograma de plazos para la ejecución de la obra, de las especificaciones técnicas establecidas en el expediente, o por el simple abandono de la obra;
- **Deficiencias en el expediente técnico:** Por incongruencias en las especificaciones técnicas de algunos componentes de la obra, por la falta de aprobación de viabilidad, ausencia de estudios topográficos sobre la zona, o por omisiones respecto a los metrados que luego inciden en la variación del presupuesto declarado viable;

- **Incumplimiento de obligaciones por parte de la entidad, dilación en los procesos o falta de autorizaciones:** Esto se da por la inadecuada supervisión de la ejecución del proyecto derivando en mayores gastos, por ampliaciones presupuestales o ampliación de los plazos de manera injustificada.

En otros casos el incumplimiento se origina debido a que la ejecución física se inicia sin las autorizaciones y certificaciones respectivas (certificación ambiental, licencia de uso de agua, autorización de vertimiento de aguas residuales, etc.); también se da el caso que las dilaciones obedecen a ciertos procedimientos a cargo de la entidad (la obtención de planos de los servicios básicos para la ejecución de los trabajos, aprobación del cambio de especificaciones técnicas, adicionales y deductivos, retrasos en los trámites para la obtención de factibilidad, elaboración de un nuevo expediente técnico para la culminación de la obra, retrasos en los procesos de licitación, negativa a transferir formalmente la obra para su operación y mantenimiento, etc.).

### Cuadro 6

#### Problemas advertidos en casos atendidos por la Defensoría del Pueblo relacionados a proyectos de agua y saneamiento inconclusos y/o paralizados

N° Expediente	Nombre del proyecto, entidad ejecutora, población beneficiada y monto invertido a abril 2015	Problema advertido
1169 -2011 Oficina Defensorial de Apurimac	SNIP 90700: Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Abancay	En marzo del 2011, el Gobierno Regional de Apurímac resolvió el contrato de ejecución de obra por retrasos atribuibles a la contratista Consorcio Victoria, ésta interpuso demanda arbitral contra la entidad en junio del mismo año por graves deficiencias en el expediente técnico y mayores gastos generales. La entidad interpuso un recurso de anulación contra el laudo que concluye el proceso arbitral, el cual se encuentra en trámite. En diciembre de 2013 se suscribe un nuevo contrato de ejecución de obra con el Consorcio Abancay. A la fecha la obra nuevamente se encuentra paralizada debido a la falta de pago de adicionales a la contratista.
	<b>Entidad ejecutora:</b> Gobierno Regional de Apurímac	
	<b>Población beneficiada:</b> 63, 306 pobladores	
	<b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 27,692,846.22 Nuevos Soles	

<p>2274 -2012 Oficina Defensorial de Huánuco</p>	<p><b>SNIP 52039:</b> Mejoramiento, Ampliación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del distrito de Margos, provincia de Huánuco-Huánuco</p>	<p>En noviembre de 2011 el Gobierno Regional de Huánuco resolvió aplicar la penalidad máxima a la contratista Consorcio Margos debido a los retrasos en la ejecución de la obra. Durante el proceso constructivo se produjeron filtraciones de agua y conexiones en mal estado, generando la afectación de viviendas, escuelas, calles y terrenos en al menos 8 jirones. Para corregir estas deficiencias, la contratista solicitó un presupuesto adicional a la entidad. En febrero de 2012, la Municipalidad Distrital de Margos presentó 16 observaciones a la obra ejecutada y solicitó al gobierno regional ejecutar la garantía. No obstante, el gobierno regional elaboró un expediente técnico para la culminación de la obra por un monto de S/. 306,547.18 Nuevos Soles, la cual fue encargada a la misma contratista mediante Adjudicación Directa Pública. Está pendiente la liquidación técnica y financiera de la obra.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Gobierno Regional de Huánuco</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 4,000 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 4,563,929.08 Nuevos Soles</p>	
<p>4483-2009 Oficina Defensorial de La Libertad</p>	<p><b>SNIP 134337:</b> Mejoramiento de aguas servidas Cuenca Trujillo Este, Centro y Oeste</p>	<p>Debido a deficiencias en el expediente técnico, falta de saneamiento del terreno y dilaciones para la aprobación del cambio de especificaciones técnicas, la contratista INGECO S.A.C. presentó una demanda arbitral en diciembre de 2012 por liquidación de gastos generales. A inicios de 2013 la empresa de saneamiento SEDALIB S.A. se constituye en unidad ejecutora, liquida el porcentaje de la obra ejecutada (80%) y en julio de 2013 aprueba el expediente técnico del saldo de obra. En octubre de 2013 se otorgó la buena pro al Consorcio Fátima, el cual reinicia la ejecución de la obra en febrero de 2014. Los trabajos han sido culminados y se encuentran en proceso de recepción.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Gobierno Regional de La Libertad</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 219,504 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 5,315,387.96 Nuevos Soles</p>	

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<b>4197-2013 Oficina Defensorial de La Libertad</b>	<b>SNIP 14374:</b> Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico	<p>La Municipalidad Distrital de Huanchaco resolvió el contrato de ejecución de obra por incumplimiento de contrato y abandono de obra por parte del contratista Consorcio Aguas de Huanchaco, y ésta inicia un proceso arbitral contra la municipalidad. El gobierno local denunció a la empresa por malos manejos y en mayo de 2011 aprobó la continuidad de la obra por administración directa; quedó pendiente la elaboración del expediente técnico para la ejecución del saldo de obra. La ejecución de la obra se encuentra paralizada desde julio de 2013, debido a que el presupuesto asignado fue utilizado en su totalidad.</p>
	<b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de Huanchaco	
	<b>Población beneficiada:</b> 6,374 pobladores	
	<b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 14,849,565.19 Nuevos Soles	
<b>4643-2013 Oficina Defensorial de La Libertad</b>	<b>SNIP 29066:</b> Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí bajo	<p>En enero de 2012 el Procurador Público de la entidad interpuso denuncia contra el ex Alcalde de la Municipalidad Distrital de Paiján por supuesta comisión de delito de peculado al haberse aprobado ampliaciones de presupuesto y de plazos en forma injustificada; no obstante, la denuncia fue archivada. La siguiente gestión continuó ejecutando la obra por administración directa, pese a no contar con un Departamento de Obras con suficiente personal técnico y a que el expediente técnico sólo cuenta con aprobación a nivel de perfil. El gobierno local viene gestionando la obtención de mayores recursos para la culminación de la obra.</p>
	<b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de Paiján	
	<b>Población beneficiada:</b> 1,545 pobladores	
	<b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 4,125,358.56 Nuevos Soles	
<b>5689-2010 Oficina Defensorial de Lambayeque</b>	<b>SNIP 46332:</b> Construcción del Sistema Integral Agua Potable y Alcantarillado de Pitipo Cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U y La Libertad del distrito de Pitipo	<p>En noviembre de 2009 la obra quedó paralizada por resolución contractual de la Municipalidad Distrital de Pitipo debido a retrasos del contratista Consorcio Perú II e infracciones por parte de la supervisora. En diciembre de 2010 la contratista presentó una demanda arbitral contra la entidad y la gestión edil pasada denunció a ex funcionarios de la Municipalidad y a representantes del contratista por irregularidades en la ejecución de la obra. Desde el año 2010 la entidad ejecuta la obra por administración directa y con recursos propios.</p>
	<b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de Pitipo	
	<b>Población beneficiada:</b> 8,500 pobladores	
	<b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 11,656,934.25 Nuevos Soles	

<p>1139-2013 Oficina Defensorial de Lambayeque</p>	<p><b>SNIP 126296:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del casco central de Chiclayo y colectores Pedro Ruiz, Francisco Cabrera y Elvira García y García-Chiclayo</p>	<p>Esta obra presentó deficiencias en la elaboración del expediente técnico. La contratista Consorcio Chiclayo no contaba con la capacidad técnica y logística para controlar los problemas advertidos durante la ejecución de la obra, y la empresa supervisora Consorcio Supervisor Chiclayo realizó una labor deficiente. La obra se encuentra paralizada desde mayo de 2013 con un 39.3% de avance físico dado que el ministro de vivienda sugirió la previa culminación de la obra de mejoramiento de los emisores principales de la ciudad de Chiclayo.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Provincial de Chiclayo</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 20,646 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 18,983,677.54 Nuevos Soles</p>	
<p>1485-2013 Oficina Defensorial de Lambayeque</p>	<p><b>SNIP 65101:</b> Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque</p>	<p>La obra se paralizó en octubre de 2012 debido a la falta de un Plan de Monitoreo Arqueológico. En junio de 2013 la Municipalidad Provincial de Lambayeque presentó solicitud arbitral contra la contratista Consorcio San Pedro, por controversia sobre la fecha de recepción de los componentes de la obra concluidos. Se instaló un arbitraje administrativo ante el OSCE, no obstante la entidad recusó a los árbitros propuestos por la empresa. La Municipalidad viene ejecutando los trabajos faltantes con el saldo de la obra.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Provincial de Lambayeque</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 51,337 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 68,497,390.64 Nuevos Soles</p>	
<p>1371-2013 Oficina Defensorial de Lambayeque</p>	<p><b>SNIP 112814:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo</p>	<p>Durante el proceso constructivo de la obra se ha presentado el afloramiento de aguas servidas en la vía pública, acumulación de desmonte y obstrucciones al libre tránsito. El último devengado registrado en el SOSEM es de diciembre de 2013.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 8,494 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 8,187,504.00 Nuevos Soles</p>	
<p>1371-2013 Oficina Defensorial de Lambayeque</p>	<p><b>SNIP 221326:</b> Mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias en las calles Miraflores cuadra 5 a la cuadra 8, Ricardo Palma cuadra 1 a la cuadra 8 y San Antonio cuadra 1 a la cuadra 8 del Pueblo Joven Garcés, Distrito de José Leonardo Ortiz - Chiclayo-Lambayeque</p>	<p>En abril de 2013 la contratista Consorcio HV paralizó la obra debido a la falta de aprobación del Adicional N° 02 y Deductivo N° 01. A partir de agosto de 2013 la obra se ejecuta por intermediación económica de la empresa de saneamiento EPSEL S.A. La ejecución física se avanza con máquinas prestadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Como consecuencia de los trabajos, las calles se aniegan constantemente de aguas servidas.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 1,523 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 431,990.29 Nuevos Soles</p>	

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<b>218-2011 Oficina Defensorial de Tumbes</b>	<b>SNIP 29120:</b> Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes	Durante el proceso constructivo de la obra se produjo la demora en la aprobación del presupuesto para el “Sistema de utilización en Media Tensión 22.9 KV para PIM en Casetas de Bombeo Acapulco y Punta Mero” y la falta de factibilidad de aprobación de cálculo hidráulico de la línea de impulsión por parte de la empresa de saneamiento ATUSA S.A. Esto dio lugar a 11 ampliaciones del plazo contractual y a la paralización de la obra desde octubre de 2013. Al mes de mayo de 2014 la obra registra un avance físico del 90.49%.
	<b>Entidad ejecutora:</b> Gobierno Regional de Tumbes	
	<b>Población beneficiada:</b> 4,366 pobladores	
	<b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 8,058,086.85 Nuevos Soles	
<b>254-2012 Oficina Defensorial de Pasco</b>	<b>SNIP 112961:</b> Mejoramiento del sistema de agua y construcción del sistema de desagüe en el Centro Poblado de Tambopampa, distrito de Yanahuanca, provincia Daniel Alcides Carrión	Debido al incumplimiento de obligaciones por parte del contratista Inversiones y Negociaciones P&G EIRL, en octubre de 2012 el Gobierno Regional de Pasco y la contratista resolvieron de mutuo acuerdo el contrato de ejecución de obra y suscribieron un acta de conciliación, teniendo la obra un avance físico del 28% y una ejecución presupuestal del 63%. En enero de 2014, la entidad aprobó el corte y saldo de la obra y la continuación de su ejecución por administración directa. A la fecha la obra se encuentra inconclusa y no se han implementado medidas de seguridad en la zona de obras.
	<b>Entidad ejecutora:</b> Gobierno Regional de Pasco	
	<b>Población beneficiada:</b> 491 pobladores	
	<b>Monto invertido a abril 2015:</b> S/. 1,191,763.45 Nuevos Soles	

Fuente: SOSEM y Defensoría del Pueblo  
Elaboración propia

De los problemas advertidos en este grupo, se observa que en 05 casos el Estado –representado por el gobierno regional o gobierno local en su condición de entidad ejecutora- y la empresa contratista acudieron a la vía de arbitraje para la resolución de controversias, derivadas en algunos casos de incumplimientos de la entidad ejecutora (falta de pago, resolución unilateral de contrato) o de incumplimientos de la empresa contratista encargada de la ejecución de la obra (retrasos en la ejecución).

Es importante señalar que la información descrita para cada caso fue obtenida de las supervisiones de campo realizadas principalmente en las regiones de La Libertad –los días 18, 19 y 20 de febrero de 2014-, y Lambayeque –los días 22, 23, 24 y 25 de abril de 2014-, las cuales fueron seleccionadas en atención al número de casos reportados por la población en varios de los distritos de

las mencionadas regiones. Complementariamente se requirió a las entidades supervisadas información adicional.

Durante el desarrollo de las referidas supervisiones se sostuvieron entrevistas con los alcaldes y funcionarios de los Departamentos de Obras de los gobiernos locales supervisados, así como con los responsables de los Órganos de Control Institucional (OCI).

En estas visitas se evidenciaron los efectos colaterales generados por las demoras en la culminación de obras, tales como la filtración de aguas servidas en la vía pública, falta de pavimentación de calles y la inadecuada disposición de los residuos sólidos de la construcción, principalmente.

### **Foto 1**

**Proyecto “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos - José Leonardo Ortiz - Chiclayo” (Código SNIP 112814)**



**Se constató la presencia de aguas servidas en la vía pública y la paralización de obras de instalación de redes de desagüe en la urbanización San Carlos.**

Adicionalmente, es importante resaltar que la relevancia de estos proyectos radica en su objetivo principal: dotar de acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado a la población. Es por ello que la paralización o dilación en la culminación de estas obras genera un perjuicio para las personas que se ven limitadas en el acceso, así como para el Estado en general que invierte

recursos en obras inconclusas que con el tiempo y debido al abandono se van deteriorando.

Sobre el particular, cabe mencionar que en los 12 casos de obras paralizadas, la población que se encuentra limitada en el acceso a los servicios de saneamiento suma un total de 330,086 habitantes; con una inversión a la fecha de S/. 173,460,682.92 millones de Nuevos Soles, concentrándose más del 55% del total en el proyecto ejecutado por el Gobierno Regional de Apurímac (SNIP 90700) y el proyecto ejecutado por la Municipalidad Provincial de Lambayeque (SNIP 65101).

**Cuadro 7**  
**Montos invertidos y población beneficiaria comprendidos en los proyectos de agua y saneamiento inconclusos y/o paralizados**

Proyecto (Ubicación/Código SNIP)	Entidad ejecutora del proyecto	Monto invertido (S/.)	Población beneficiaria
Abancay (SNIP 90700)	Gobierno Regional de Apurímac	27,692,846.22	63,306
Huánuco (SNIP 52039)	Gobierno Regional de Huánuco	4,568,929.08	4,000
La Libertad (SNIP 134337)	Gobierno Regional de La Libertad	5,315,387.96	219,504
La Libertad (SNIP 14374)	Municipalidad Distrital de Huanchaco	14,849,565.19	6,374
La Libertad (SNIP 29066)	Municipalidad Distrital de Paján	4,125,358.56	1,545
Lambayeque (SNIP 46332)	Municipalidad Distrital de Pítipa	11,656,934.25	8,500
Lambayeque (SNIP 126296)	Municipalidad Provincial de Chiclayo	18,983,677.54	20,646
Lambayeque (SNIP 65101)	Municipalidad Provincial de Lambayeque	68,497,390.64	51,337
Lambayeque (SNIP 112814)	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz	8,187,504.00	8,494
Lambayeque (SNIP 221326)	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz	431,990.29	1,523
Tumbes (SNIP 29120)	Gobierno Regional de Tumbes	8,058,086.85	4,366
Pasco (SNIP 112961)	Gobierno Regional de Pasco	1,191,768.45	491
<b>Total</b>		<b>173,554,434.03</b>	<b>390,086</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración propia

Nota: Monto de inversión actualizado en el SOSEM a abril 2015

**Foto 2**

**Proyecto “Mejoramiento, Ampliación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del distrito de Margos, provincia de Huánuco” (Código SNIP 52039)**



**Se constató filtraciones de agua producto de la inadecuada instalación de las conexiones afectando el colegio del distrito de Margos.**

**2.2 Principales causas e inversión comprometida en los casos de proyectos de agua y alcantarillado culminados con deficiencias.**

En el otro grupo de casos se encuentran aquellos que describen proyectos de infraestructura de saneamiento que fueron culminados, varios de los cuales presentaron problemas en el proceso constructivo y en algunos de ellos las deficiencias se reflejan actualmente en problemas de funcionamiento. Aquí se clasifican a siete (07) proyectos que se ejecutaron con el objetivo de beneficiar a una población total de 59,553 habitantes, según la información de población beneficiada para cada proyecto registrado en el Banco de proyectos del SNIP.

En este conjunto de proyectos se ha concentrado una asignación de recursos públicos de más de S/. 102 millones de Nuevos soles. Entre estos casos se encuentra el proyecto ejecutado en el centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre (SNIP 86272), en la provincia de Virú – Región La Libertad, en el cual se habría empleado tuberías sin el peso y dimensiones adecuadas; así como

el proyecto ubicado en Mochumí (SNIP 28868) a cargo de la Municipalidad Distrital de Mochumí en Lambayeque, cuya ejecución fue paralizada durante su construcción debido a controversias sobre ampliaciones de plazo y presupuesto entre la entidad y la empresa contratista, lo cual generó aniegos en la vía pública y viviendas.

Finalmente, es importante destacar que la obra de saneamiento ejecutada en el distrito de Ichuña por administración directa del Gobierno Regional de Moquegua (SNIP 6320), si bien se encuentra concluida ha tenido serios problemas durante su ejecución, por lo cual a la fecha existe negativa de la Municipalidad Distrital de Ichuña para asumir su operación y mantenimiento.

**Cuadro 8**  
**Problemas advertidos en casos atendidos por la Defensoría del Pueblo relacionados a proyectos de agua y saneamiento concluidos y que presentan deficiencias en su funcionamiento**

Nº Expediente	Nombre del proyecto, entidad ejecutora, población beneficiada y monto invertido	Problema advertido
<b>1834-2011</b> <b>Oficina Defensorial</b> <b>de La Libertad</b>	<b>SNIP 103113:</b> Mejoramiento y ampliación de los subsistemas de almacenamiento y distribución de agua potable y del sistema de alcantarillado de la localidad de Pacasmayo, Provincia de Pacasmayo - La Libertad	El retraso en el inicio de ejecución de la obra se produce el año 2011 durante el proceso de licitación, debido a la impugnación presentada por el postor Consorcio Saneamiento Pacasmayo, y se dilata aún más debido a la negativa de la Municipalidad Distrital de Pacasmayo de dar cumplimiento a lo resuelto por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) que declaró fundada la pretensión del consorcio. En abril de 2012 la municipalidad celebra el contrato de ejecución de obra con el Consorcio Saneamiento Pacasmayo; en mayo de 2012, se inicia la ejecución física de la obra, y en enero de 2014 se concluye formalmente la obra.
	<b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de Pacasmayo	
	<b>Población beneficiada:</b> 27,413 pobladores	
	<b>Monto invertido:</b> S/. 56,965,286.29 Nuevos Soles	

<p>319-2014 Oficina Defensorial de La Libertad</p>	<p><b>SNIP 86272:</b> Sistema y ampliación de agua potable y construcción del sistema de alcantarillado del centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre-Virú</p>	<p>La ejecución del proyecto inició el año 2009 y fue entregado en julio de 2012. Por presión social desde diciembre del año 2012 las redes de agua se encuentran operativas aun cuando el sistema de alcantarillado no funciona. A la fecha, la Municipalidad Provincial de Virú no ha transferido formalmente la obra a la Municipalidad del Centro Poblado Víctor Raúl Haya de La Torre-Virú para que asuma la operación y mantenimiento, por lo que actualmente la municipalidad provincial asume el costo de alquiler de las motobombas y tuberías empleadas para la operación del pozo en tanto negocia con la contratista para que reemplace las tuberías con el peso y dimensiones adecuadas.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Provincial de Virú</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 18,255 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido:</b> S/. 16,600,271.15 Nuevos Soles</p>	
<p>5297-2010 Oficina Defensorial de Lambayeque</p>	<p><b>SNIP 28868:</b> Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Mochumí</p>	<p>En julio de 2010 la obra quedó paralizada con un avance físico del 75%, debido a la solicitud de resolución del contrato de ejecución de obra por parte de la contratista Consorcio Mochumí, debido a la negativa de la Municipalidad Distrital de Mochumí de ampliar el plazo contractual y del reconocimiento de mayores gastos generales. La demora en la conclusión de las obras originó aniegos de aguas servidas, la proliferación de insectos y malos olores, y dejó zanjas abiertas, montículos de desmonte y basura en casi toda la localidad, impidiendo el paso peatonal y vehicular.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de Mochumí</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 7,589 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido:</b> S/. 12,310,326.97 Nuevos Soles</p>	

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<b>2740-2011 3037-2011 Oficina Defensorial de Lambayeque</b>	<b>SNIP 147146:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto sector B, distrito de La Victoria - Chiclayo - Lambayeque	<p>La ejecución de obras concluyó en abril de 2012. No obstante, durante el periodo de construcción los pobladores reportaron el rebalse de aguas servidas, filtraciones de agua en las cajas domiciliarias e interrupciones en el suministro. El Órgano de Control Institucional (OCI) de la Municipalidad de La Victoria informó que su despacho efectuó un Examen Especial por la demora en la ejecución y el estancamiento de aguas servidas, para lo cual solicitó al alcalde de la municipalidad la contratación de un ingeniero civil que apoye sus labores de control. El referido informe inicialmente concluyó la existencia de responsabilidad administrativa en la Municipalidad Distrital de La Victoria por la modificación del expediente técnico respecto al componente de pavimentación, cuando la obra se encontraba en un 80% de avance; no obstante, hasta abril de 2014 se encontraba pendiente la determinación de responsabilidad administrativa.</p>
	<b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de La Victoria	
	<b>Población beneficiada:</b> 8,508 pobladores	
	<b>Monto invertido:</b> S/. 10,558,040.78 Nuevos Soles	
<b>1371-2013 Oficina Defensorial de Lambayeque</b>	<b>SNIP 182533:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de las calles circundantes al complejo de mercados y servicios Moshoqueque, distrito de José Leonardo Ortiz – Chiclayo -Lambayeque	<p>Durante el proceso de ejecución de la obra se observaron retrasos así como el estancamiento de aguas servidas, la falta de medidas de seguridad y la acumulación de desmonte en la vía pública. Según la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz ello fue producto de la demora en la aprobación de las especificaciones técnicas y del desembolso de presupuesto por parte de EPSEL S.A. Actualmente la obra se encuentra concluida y ha sido transferida formalmente a EPSEL S.A. para su operación y mantenimiento; no obstante, se encuentra pendiente la pavimentación de calles y la resolución del requerimiento acusatorio formulado por la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de José Leonardo Ortiz contra funcionarios públicos por el Delito contra la Administración Pública.</p>
	<b>Entidad ejecutora:</b> Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz	
	<b>Población beneficiada:</b> 6,042 pobladores	
	<b>Monto invertido:</b> S/. 3,087,005.50 Nuevos Soles	

<p>740-2011 Oficina Defensorial de Moquegua</p>	<p><b>SNIP 6320:</b> Mejoramiento de la red integral de saneamiento básico del centro urbano del distrito de Ichuña, Provincia General Sánchez Cerro, Región Moquegua</p>	<p>La obra fue concluida pero con deficiencias para su funcionamiento. La liquidación de la obra fue aprobada por el Gobierno Regional de Moquegua en setiembre de 2011; no obstante, el informe de cierre del proyecto del SNIP consigna problemas durante su ejecución, como deficiencias en el expediente técnico (no se consideró el aspecto topográfico de la zona) y en la asignación de los recursos presupuestales, falta de saneamiento de los terrenos donde se ubicarían las lagunas de oxidación, entre otros. Por otra parte, en enero de 2011 la Municipalidad Distrital de Ichuña declaró viable un nuevo proyecto de agua potable y alcantarillado en la localidad de Ichuña (Código SNIP N° 189908) con un presupuesto de S/. 4,204,829.92 Nuevos Soles, el cual incluye la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, similar a la que debió ejecutarse en el proyecto del gobierno regional. Desde octubre de 2012, la Municipalidad Distrital de Ichuña se opone a la recepción y transferencia de la obra ejecutada por el Gobierno Regional de Moquegua.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Gobierno Regional de Moquegua</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> Sin información</p>	
	<p><b>Monto invertido:</b> S/. 2,082,086.95 Nuevos Soles</p>	
<p>794-2012 Oficina Defensorial de Pasco</p>	<p><b>SNIP 126247:</b> Instalación, Mejoramiento del Sistema de Agua y Letrinas en los Anexos de Torrebamba, Palmeras y San Francisco distrito de Chontabamba, Provincia de Oxapampa-Región Pasco</p>	<p>La obra fue concluida pero con deficiencias para su funcionamiento, lo cual hizo inoperativo el sistema de abastecimiento de agua. Según el Gobierno Regional de Pasco, esto se debió a la variación de los diámetros de las tuberías de la línea de distribución de agua sin respetar el proyecto, lo cual afectó el reservorio, la cámara de filtro, el sedimentador y la colocación de letrinas. En marzo de 2013, el Gobierno Regional de Pasco realizó el mejoramiento del sistema de distribución, a efectos de corregir las deficiencias identificadas en la obra ejecutada por la anterior gestión y ponerla operativa. En abril de 2013, la obra fue concluida con recursos propios de la entidad, siendo transferida formalmente.</p>
	<p><b>Entidad ejecutora:</b> Gobierno Regional de Pasco</p>	
	<p><b>Población beneficiada:</b> 254 pobladores</p>	
	<p><b>Monto invertido:</b> S/. 1,183,218.30 Nuevos Soles</p>	

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración propia

### **3. Seguimiento a la ejecución de los proyectos de saneamiento en los portales web de público acceso (Banco de Proyectos del SNIP, SOSEM e Infobras).**

En esta parte de la investigación se presentan algunas características principales de los proyectos de saneamiento no concluidos y concluidos con deficiencias, presentes en los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. Estas características están referidas al tiempo de demora en la culminación de los proyectos, las variaciones entre el monto proyectado inicialmente y el monto al que asciende la obra luego de transcurrido el tiempo, el nivel de registro de las contrataciones que realizan las unidades ejecutoras por cada proyecto así como el registro de los avances en la ejecución física.

Para ello, se ha tomado como fuente de información sobre el estado de cada proyecto el portal web del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública<sup>34</sup>, del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SOSEM)<sup>35</sup> y del Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras)<sup>36</sup>.

#### **3.1 Diferencias entre el tiempo estimado y tiempo real de ejecución de obras.**

Del total de los 12 proyectos de saneamiento paralizados o no concluidos -seleccionados a partir de los casos abordados por la Defensoría del Pueblo-, se aprecia que la ejecución de obras en 8 de ellos inició entre septiembre de 2007 y julio de 2010; en tanto que el inicio de ejecución de los 04 restantes se encuentra en el periodo comprendido entre marzo de 2011 y enero de 2013.

---

34 Disponible en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/new-bp/operaciones-bp.php](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/new-bp/operaciones-bp.php)

35 Disponible en: <http://ofi5.mef.gob.pe/sosem2/>

36 Disponible en: <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>

## Cuadro 9

Fecha de inicio de ejecución del grupo de proyectos paralizados o no concluidos  
(Casos Defensoría del Pueblo)

Proyectos paralizados o no concluidos	Inicio de ejecución <sup>(1)</sup>	Entidad ejecutadora
La Libertad (SNIP 29066)	sep-07	Municipalidad Distrital de Paiján
Lambayeque (SNIP 46332)	mar-08	Municipalidad Distrital de Pítipo
Tumbes (SNIP 29120)	abr-08	Gobierno Regional de Tumbes
La Libertad (SNIP 14374)	ene-09	Municipalidad Distrital de Huanchaco
Lambayeque (SNIP 65101)	abr-09	Municipalidad Provincial de Lambayeque
Huánuco (SNIP 52039)	jun-09	Gobierno Regional de Huánuco
Abancay (SNIP 90700)	jul-09	Gobierno Regional de Apurímac
La Libertad (SNIP 134337)	jul-10	Gobierno Regional de la Libertad
Pasco (SNIP 112961)	mar-11	Gobierno Regional de Pasco
Lambayeque (SNIP 126296)	dic-11	Municipalidad Provincial de Chiclayo
Lambayeque (SNIP 112814)	oct-12	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
Lambayeque (SNIP 221326)	ene-13	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz

Fuente: SOSEM (1)

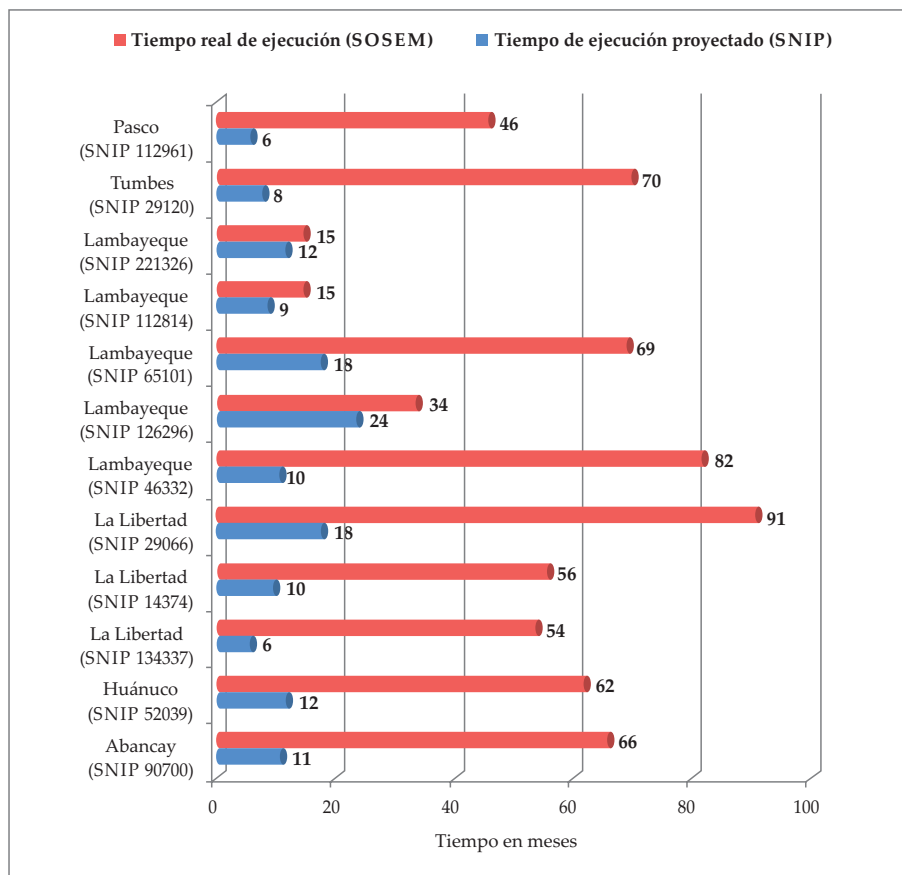
Elaboración propia

Para la determinación del tiempo de demora en la culminación de la obra, se tiene en cuenta la diferencia que se presenta entre el plazo de ejecución de la obra (contabilizado en meses) considerado durante la declaratoria de viabilidad del proyecto -este dato se encuentra en la ficha de datos del proyecto registrado en el Banco de Proyectos del SNIP- y el plazo transcurrido desde el mes en que debieron culminar las obras.

Como resultado, se obtuvo un promedio de retraso de 43 meses en la culminación de obras. Los proyectos que registran mayor retraso son: la construcción del sistema de agua y alcantarillado en el centro poblado de Macabí Bajo en La Libertad (SNIP 29066) y la construcción del sistema de agua potable y alcantarillado en varias localidades de Pítipo en Lambayeque (SNIP 46332) –ambas con más de 06 años de demora en su culminación-; así como el mejoramiento y ampliación del sistema de agua y alcantarillado de Villa Cancas en la provincia de Contralmirante Villar en la Región Tumbes (SNIP 29120); y el mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Abancay (SNIP 90700), que registran un retraso de más de 04 años.

Gráfico 16

Comparativo tiempo de ejecución proyectado vs. tiempo real de ejecución  
en proyectos paralizados o no concluidos  
(casos de la Defensoría del Pueblo)



Fuente: Banco de Proyectos del SNIP y SOSEM (información actualizada al 06 de abril de 2015)  
Elaboración propia

### 3.2 Variaciones entre el monto establecido en la declaración de viabilidad y el monto actualizado del valor del proyecto.

Un proyecto de inversión pública es declarado viable a partir de la evaluación de una serie de estudios –según el tipo de complejidad del proyecto– que corroboran su viabilidad, sostenibilidad y su necesidad de implementación como medio de solución a algún problema que afecta a la población, como la falta de acceso a servicios de agua y alcantarillado, ausencia de carreteras o la falta de servicio eléctrico, entre otros. Es decir, la declaratoria de viabilidad de

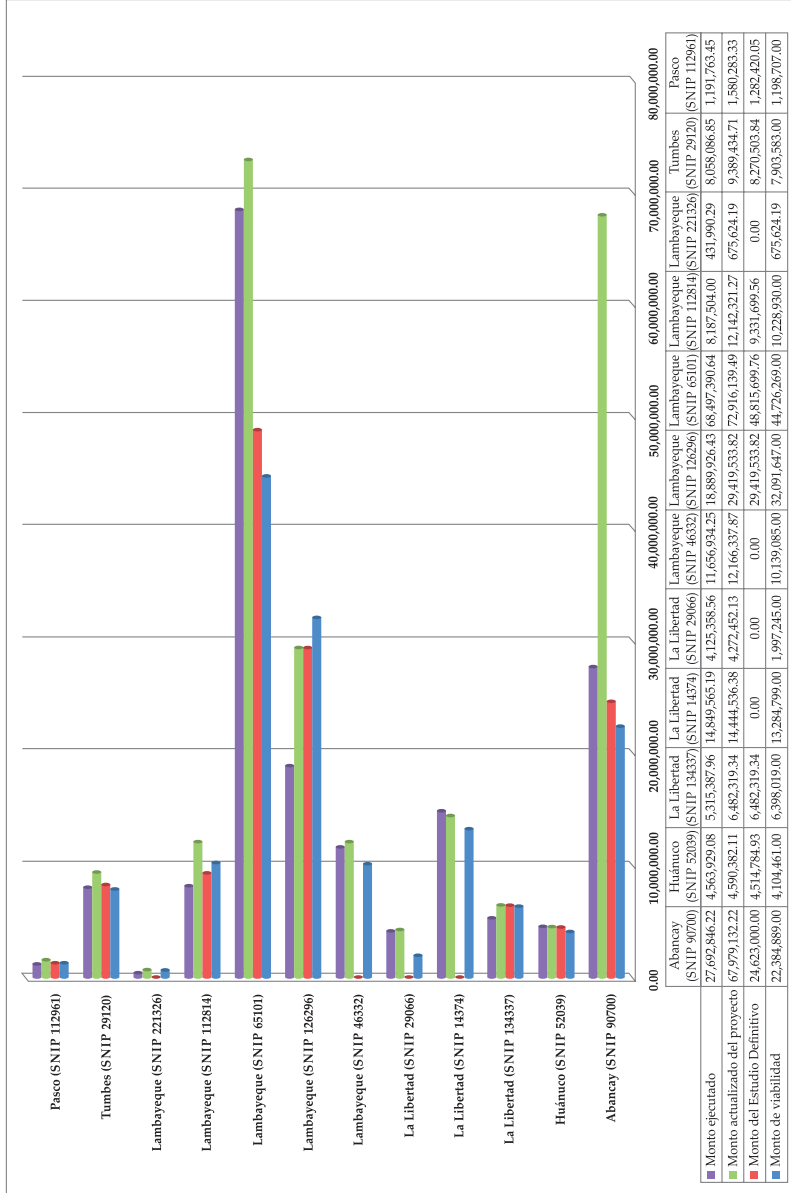
un proyecto autoriza su ejecución, estableciendo sus principales componentes, así como el plazo y monto de ejecución; no obstante, existen situaciones que pueden motivar la variación del monto de inversión inicialmente proyectado para la obra.

En los casos abordados por la Defensoría del Pueblo, se aprecia que en el grupo de los 12 proyectos de saneamiento no concluidos o paralizados, sólo el proyecto de mejoramiento del servicio de agua y alcantarillado en el distrito de José Leonardo Ortiz (SNIP 221326) no registró modificaciones en su monto inicial de viabilidad; en tanto que el proyecto de mejoramiento de las redes de agua y alcantarillado en el casco central de Chiclayo (SNIP 126296) registró una disminución del monto del proyecto respecto de la viabilidad.

Los 10 proyectos restantes registraron incrementos en su valor inicial en porcentajes que van del 1% al 204%. Aquellos que presentan la mayor variación son: la obra de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua y alcantarillado en Abancay (SNIP 90700), con un incremento del 204%; la construcción del sistema de agua y alcantarillado de Macabí Bajo en La Libertad (SNIP 29066), con 114%; y el mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua y alcantarillado de la localidad de Lambayeque (SNIP 65101), incrementado en un 63%.

A continuación, el gráfico 17 muestra la variación de los montos de cada proyecto de saneamiento, desde su monto de viabilidad, pasando por el monto establecido en el estudio definitivo de cada uno de ellos, hasta el monto actualizado del proyecto que representa el valor actual del mismo. También se aprecia el monto invertido a la fecha por cada unidad ejecutora.

**Gráfico 17**  
**Variaciones producidas en el monto de viabilidad de los proyectos de infraestructura de saneamiento**  
**(Casos de la Defensoría del Pueblo)**



Fuente: SOSEM  
Elaboración propia

De otra parte, cabe señalar que la normatividad vigente permite las variaciones en el monto de viabilidad de un proyecto de inversión pública en la etapa de su ejecución. Así lo establece el artículo 27 de la Directiva General del SNIP aprobada mediante Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01 el cual señala que *“Durante la fase de inversión, un proyecto de inversión pública puede tener modificaciones no sustanciales que conlleven al incremento del monto de inversión con el que fue declarado viable (...)”*; estableciendo además que esta variación no debe sobrepasar el tope porcentual de incremento que se establece para cada proyecto según su monto de viabilidad inicial; y que no procede ante modificaciones sustanciales del proyecto.

Las modificaciones no sustanciales y sustanciales son las siguientes:

- **Modificaciones no sustanciales:** el aumento de las metas asociadas a la capacidad de producción del servicio, el aumento en los metrados, el cambio en la tecnología de producción o de la alternativa de solución, el cambio de localización geográfica dentro del ámbito de influencia del proyecto, el cambio de modalidad de ejecución, el resultado del proceso de selección y el plazo de ejecución.
- **Modificaciones sustanciales:** el cambio de alternativa de solución por otra no prevista en el estudio de preinversión que otorgó la viabilidad, el cambio del ámbito de influencia del proyecto y el cambio en el objetivo.

Sin embargo, hay situaciones en las que se podrían requerir variaciones en el monto de la viabilidad que superen los topes establecidos y/o que respondan a modificaciones sustanciales; en estos casos se debe realizar una verificación de la viabilidad del proyecto de inversión pública. Dicha verificación se encuentra a cargo del órgano que declaró la viabilidad, el cual debe evaluar nuevamente el proyecto considerando si debido a la variación del monto se requiere realizar un nuevo estudio de preinversión, si el proyecto pierde alguna condición necesaria para su sostenibilidad, si aumentan o cambian los componentes, entre otros.

Es preciso señalar que en el tiempo se han producido cambios en la normatividad que, en cierto modo, han flexibilizado las condiciones para la aprobación de incrementos en los montos a invertirse en los proyectos de inversión pública. Por ejemplo, con la normatividad anterior la verificación de viabilidad debía realizarse aún a causa de modificaciones no sustanciales

que tuvieran implicancias en el incremento del monto de inversión de más del 10% y menos del 30% respecto del monto declarado viable; en tanto con la directiva vigente dicha verificación se debe realizar en caso de modificaciones sustanciales y cuando se produzca en el proyecto un incremento superior al 20% respecto del monto declarado viable.

### Cuadro 10

#### Variaciones en un proyecto de inversión pública que requieren aprobarse vía verificación de viabilidad

Directiva del SNIP derogada (R.D. N° 002-2009-EF/68.01)	Directiva del SNIP vigente (R.D. N° 003-2011-EF/68.01)
<p><b>Se deberá realizar la verificación de viabilidad cuando:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A causa de modificaciones no sustanciales, el monto de inversión se incrementa en más del 10% y menos del 30% respecto del valor establecido en el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad.</li> <li>• El proyecto pierde alguna condición necesaria para su sostenibilidad.</li> <li>• Se suprimen metas asociadas a la capacidad de producción del servicio o componentes.</li> </ul>	<p><b>Se deberá realizar la verificación de viabilidad cuando:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El proyecto de inversión es objeto de modificaciones sustanciales.</li> <li>• Cuando el incremento en el proyecto de inversión se produzca fuera de los parámetros mencionados líneas abajo.</li> </ul>
<p><b>No es necesario verificar la viabilidad del proyecto cuando:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El monto de inversión se incrementa o disminuye por la actualización de precios.</li> <li>• A causa de modificaciones no sustanciales, el monto de inversión se incrementa hasta en 10% respecto del valor establecido en el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad.</li> </ul>	<p><b>No se requiere la verificación de la viabilidad cuando:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El proyecto presenta modificaciones no sustanciales.</li> <li>• El incremento de inversión del proyecto no supera el 40% respecto del monto declarado viable, siempre que el monto de inversión del proyecto sea menor o igual a S/. 3 millones de Nuevos Soles.</li> <li>• El incremento de inversión del proyecto no supera el 30% del monto de inversión declarado viable, siempre que el monto de inversión del proyecto sea mayor a S/. 3 millones de Nuevos Soles.</li> <li>• El incremento de inversión del proyecto no supera el 20% del monto de inversión declarado viable, siempre que el monto de inversión del proyecto sea mayor a S/. 6 millones de Nuevos Soles.</li> </ul>

<b>No procede la verificación de la viabilidad del proyecto de inversión cuando:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• El proyecto de inversión es objeto de modificaciones sustanciales.</li><li>• A causa de modificaciones no sustanciales, el monto de inversión se incrementa en más del 30% respecto del valor establecido en el estudio de preinversión por el que se otorgó la viabilidad.</li></ul>	<b>No procede la verificación de la viabilidad del proyecto de inversión cuando:</b> <p>No se establecen supuestos de no procedencia.</p>
--	---

Elaboración propia

Al observar los porcentajes de variación que se presentan respecto del monto de viabilidad de los 12 proyectos paralizados, y seguidamente analizar si la unidad ejecutora debió efectuar una verificación de la viabilidad del proyecto; se aprecia que de acuerdo a los parámetros de la normatividad vigente, sólo 03 proyectos requerirían ser verificados. Pero si se aplicara la normatividad derogada, los proyectos a ser verificados sumarían un total de 9.

Asimismo, se observa que las entidades ejecutoras (gobiernos locales y gobiernos regionales) generalmente no cumplen con registrar la verificación de viabilidad –que incluye el informe que sustenta la variación y el monto de incremento respectivo- en la ficha del proyecto registrada en el Banco de Proyectos del SNIP. En los casos analizados, sólo el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Municipalidad Provincial de Lambayeque cumplieron con registrar la mencionada verificación.

**Cuadro 11**  
**Variaciones entre el monto de viabilidad y el monto actualizado**  
**de los proyectos de saneamiento paralizados o no concluidos**  
**(Casos de la Defensoría del Pueblo)**

Proyectos paralizados o no concluidos	Monto de viabilidad	Monto actualizado del proyecto	Variación (%)	Requiere registro de verificación de viabilidad	
				Según Directiva SNIP vigente <sup>(1)</sup>	Según Directiva SNIP derogada <sup>(2)</sup>
Abancay (SNIP 90700)	22,384,889.00	67,979,132.22	204%	Sí	Sí
Huánuco (SNIP 52039)	4,104,461.00	4,590,382.11	12%	No aplica	Sí
La Libertad (SNIP 134337)	6,389,019.00	6,482,319.34	1%	No aplica	No aplica
La Libertad (SNIP 14374)	13,284,799.00	14,444,536.38	9%	No aplica	No aplica
La Libertad (SNIP 29066)	1,997,245.00	4,272,452.13	114%	Sí	Sí
Lambayeque (SNIP 46332)	10,139,085.00	12,166,337.87	20%	No aplica	Sí
Lambayeque (SNIP 126296)	32,091,647.00	29,419,533.82	-8%	No aplica	No aplica
Lambayeque (SNIP 65101)	44,726,269.00	72,916,139.49	63%	Sí	Sí
Lambayeque (SNIP 112814)	10,228,930.00	12,142,321.27	19%	No aplica	Sí
Lambayeque (SNIP 221326)	675,624.19	675,624.19	0%	No aplica	Sí
Tumbes (SNIP 29120)	7,903,583.00	9,389,434.71	19%	No aplica	Sí
Pasco (SNIP 112961)	1,198,707.00	1,580,283.33	32%	No aplica	Sí

(1) Directiva SNIP aprobada por R.D. 003-2011-EF/68.01

(2) Directiva SNIP aprobada por R.D. 002-2009-EF/68.01

Fuente: Banco de Proyectos del SNIP y SOSEM (información actualizada al 09 de abril de 2015)

Elaboración propia

Sobre el asunto en particular, cabe manifestar que la verificación de viabilidad de un proyecto de inversión pública puede constituir una oportunidad para realizar una evaluación detenida de aquellos proyectos en cuya ejecución se han presentado dificultades, como la necesidad de ampliaciones de presupuesto y la extensión del plazo de ejecución. Con esta medida se podrían establecer nuevas condiciones de ejecución que brinden mayor certeza respecto de los montos a ejecutar y de los plazos que la población deberá esperar efectivamente para acceder al servicio; y evitar incertidumbre respecto a la culminación de los proyectos, como se ha presentado en los casos analizados.

En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas debe evaluar si la flexibilización de las condiciones para la aplicación de la verificación de viabilidad ha propiciado una mayor inversión en proyectos sostenibles y eficaces; así como la posibilidad de impulsar cambios normativos que permitan incorporar a las unidades ejecutoras o a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) como entidades a cargo de realizar la verificación de la viabilidad, en aquellos casos en que la viabilidad fue otorgada por entidades distintas a la ejecutora<sup>37</sup>.

### **3.3 Cumplimiento del registro de las contrataciones realizadas en cada proyecto.**

El registro de las contrataciones que realiza cada unidad ejecutora se efectúa a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM). De acuerdo a lo establecido en el numeral 26.1 de la Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública, este sistema constituye un conjunto de procesos, herramientas e indicadores que permiten verificar los avances de la ejecución de los proyectos con el fin de supervisar que la fase de inversión sea coherente y consistente con las condiciones y parámetros de la declaratoria de viabilidad.

El seguimiento de cada proyecto de inversión pública se encuentra a cargo de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) que conformará un Comité de Seguimiento, a fin de solicitar a los órganos o dependencias correspondientes toda la información del avance de la ejecución y liquidación del proyecto. De otra parte, cabe señalar que el numeral 26.5 de la mencionada Directiva señala que serán materia de seguimiento los proyectos de inversión pública que cumplan con al menos una de las siguientes condiciones:

- a. Cuando el proyecto de inversión pública, a precios de mercado, supere los S/. 10 millones de Nuevos Soles.
- b. Cuando el proyecto de inversión pública requiera para su financiamiento total o parcial, de una operación de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado.

---

<sup>37</sup> Es el caso de los siguientes proyectos: Abancay (SNIP 90700), la declaratoria de viabilidad fue otorgada por la OPI Vivienda el año 2009; La Libertad (SNIP 134337), la declaratoria de viabilidad fue otorgada por la empresa SEDALIB S.A. el año 2009; La Libertad (SNIP 14374), la declaratoria de viabilidad fue otorgada por la empresa SEDALIB S.A. el año 2007; Lambayeque (SNIP 126296), la declaratoria de viabilidad fue otorgada por la empresa EPSEL S.A. el año 2009; y Lambayeque (SNIP 112814), la declaratoria de viabilidad fue otorgada por la empresa EPSEL S.A. el año 2009.

- c. Cuando sea seleccionado por la OPI o por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es preciso señalar que la Resolución Ministerial N° 583-2005-EF/15 que disponía la aplicación del SOSEM, posteriormente derogada mediante Resolución Ministerial N° 251-2011-EF/15<sup>38</sup>, establecía en su instructivo aprobado por Resolución Directoral N° 001-2006-EF-68.01, que el SOSEM se aplica a todos los proyectos de las entidades y empresas del sector público no financiero del gobierno nacional y gobiernos regionales cuya ejecución se inicia a partir del 20 de noviembre de 2005, a los proyectos exonerados de la fase de preinversión del SNIP, como a aquellos cuya ejecución inició antes del 22 de diciembre del 2000. En tanto se disponía que los gobiernos locales podían aplicar voluntariamente el SOSEM.

### Cuadro 12

#### Entidades públicas que deben registrar información en el SOSEM (normatividad actual vs. normatividad vigente)

Según Instructivo del SOSEM derogado (R.D. N° 001-2006-EF/68.01)	Según Directiva del SNIP (R.D. N° 003-2011-EF/68.01)
<p><b>El gobierno nacional y gobiernos regionales debe registrar todos los proyectos de inversión pública que:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empezaron a ejecutarse a partir del 20 de noviembre de 2005 (con expediente técnico y/o estudio definitivo aprobado y vigente).</li> <li>• Constituyan proyectos de emergencia.</li> <li>• Constituyan proyectos exonerados de la fase de preinversión y aquellos cuya ejecución inició antes del 22 de diciembre de 2000.</li> <li>• Hayan sido seleccionados por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM).</li> </ul> <p><b>Los gobiernos locales aplicarán voluntariamente el SOSEM</b></p>	<p><b>Todas las entidades deben registrar los proyectos de inversión pública que cumplan por lo menos una de las siguientes condiciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su monto de inversión total, a precios de mercado, supere los S/. 10 millones de Nuevos Soles.</li> <li>• Requieran para su financiamiento, total o parcialmente, de una operación de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado.</li> <li>• Que sean seleccionados por la Oficina de programación de inversiones (OPI) o la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM).</li> </ul>

Elaboración propia.

<sup>38</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de abril de 2011.

De acuerdo a lo señalado, se aprecia que en 08 proyectos del grupo de 12 casos no concluidos o paralizados, cuya ejecución inició antes de abril del 2011, localizados en Abancay (SNIP 90700), Huánuco (SNIP 52039), La Libertad (SNIP 134337), La Libertad (SNIP 14374), La Libertad (SNIP 29066), Lambayeque (SNIP 46332), Lambayeque (SNIP 65101) y Pasco (SNIP 112961); las unidades ejecutoras debieron aplicar el Instructivo del SOSEM a la fecha derogado. Por lo tanto, de acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable, sólo el Gobierno Regional de Abancay desde un inicio estaba en la obligación de registrar información relacionada a su proyecto en ejecución, identificado con código SNIP 90700.

En tanto en los otros 03 casos ubicados en Lambayeque (SNIP 126296, SNIP 112814 y SNIP 221326), y otro en Tumbes (SNIP 29120), las unidades ejecutoras debieron registrar sus proyectos siempre que superaran los S/. 10 millones de Nuevos Soles conforme a lo establecido en la Directiva del SNIP. Esto significa que únicamente la Municipalidad Provincial de Chiclayo y la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz estarían en la obligación de registrar la información por la ejecución de los proyectos identificados con código SNIP 126296 y código SNIP 112814, respectivamente.

De otra parte a partir de la revisión de información proporcionada por el SOSEM, se advierte que a excepción del proyecto de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua y alcantarillado en los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico en La Libertad (SNIP 14374), los 11 proyectos restantes registran información relativa a los nombres de empresas con las cuales las unidades ejecutoras suscribieron contratos para la elaboración del expediente técnico –en 02 casos-, para la ejecución y supervisión de obras, y por la adquisición de materiales, indicando el monto del contrato.

No obstante, y conforme a lo señalado en el punto 3.2 del presente capítulo, el SOSEM no registra la modalidad de ejecución que emplea la unidad ejecutora –si es por administración directa o indirecta-, tampoco el periodo de ejecución de la obra ni el acceso virtual a un resumen del expediente técnico y los contratos suscritos.

De acuerdo a lo expuesto, es necesario que la regulación vigente disponga el registro de todos los proyectos de inversión pública, independientemente del monto comprometido y la unidad ejecutora a cargo, ya que ello permitirá a la población acceder a información relativa a la ejecución de los proyectos en su localidad, fortaleciendo así la participación ciudadana.

### **3.4 Cumplimiento del registro de avances de la ejecución física de obras.**

Las unidades ejecutoras de los proyectos de inversión pública están en la obligación de registrar los niveles de avance físico. Una herramienta que consolida toda esta información es el “Registro de información sobre obras públicas del Estado - INFObras”, sistema que entró en operatividad a inicios del año 2012 y que se encuentra administrado por la Contraloría General de la República. Este registro con soporte informático se encuentra regulado en la Directiva N° 007-2013-CG/OEA “Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas - INFObras”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 324-2013-CG<sup>39</sup>.

Al ingresar al sistema a través del enlace <https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>, y colocando el nombre del proyecto o su código SNIP, se puede encontrar información relacionada a la modalidad de ejecución del proyecto de inversión, la ubicación de la obra, la fecha de inicio de ejecución, el monto de inversión, el avance físico de la obra, entre otros.

En lo que se refiere al registro de los proyectos no concluidos o paralizados en el Infobras, se aprecia que sólo 06 proyectos de los 12 casos analizados se encuentran registrados, reportando un avance físico que va desde el 22.4% al 93.3%. Es preciso indicar que los proyectos no registrados en el referido sistema tienen en promedio 52 meses de retraso en su culminación.

Asimismo, cabe resaltar que la información que contiene el Infobras respecto del monto de inversión difiere de la información registrada en el SOSEM – registro de devengados-, con notorias diferencias en algunos casos.

---

<sup>39</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 09 de enero de 2013, la cual sustituyó a la Directiva N° 009-2011-CG/OEA, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 335-2011-CG, publicada el 24 de noviembre de 2011.

## Cuadro 13

**Registro en Infobras de proyectos de agua y saneamiento no concluidos o paralizados  
(Casos de la Defensoría del Pueblo)**

Proyectos paralizados o no concluidos	Registro en Infobras	Avance físico	Monto de inversión (S/.)	
			Infobras	SOSEM
Abancay (SNIP 90700)	No Registrado			
Huánuco (SNIP 52039)	No Registrado			
La Libertad (SNIP 134337)	Registrado	59.43%	1,161,076.73	5,315,387.96
La Libertad (SNIP 14374)	No Registrado			
La Libertad (SNIP 29066)	Registrado	60.15%	838.25	4,125,358.56
Lambayeque (SNIP 46332)	No Registrado			
Lambayeque (SNIP 126296)	Registrado	22.24%	28,652,654.19	18,889,926.43
Lambayeque (SNIP 65101)	No Registrado			
Lambayeque (SNIP 112814)	Registrado	41.20%	8,185,775.35	8,187,504.00
Lambayeque (SNIP 221326)	Registrado	93.27%	657,214.13	431,990.29
Tumbes (SNIP 29120)	Registrado	90.49%	7,885,982.84	8,058,086.85
Pasco (SNIP 112961)	No Registrado			

Fuente: SOSEM e Infobras (información actualizada al 09 de abril de 2015)

Elaboración propia

En atención a lo advertido, es importante que el Infobras contenga información que guarde coherencia con los otros sistemas de acceso público, y que se realicen acciones de incidencia para que las entidades ejecutoras (gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento), cumplan con registrar la información de los proyectos de inversión a su cargo, y principalmente de aquellos que tienen un significativo retraso en su culminación.

#### **4. Procesos arbitrales iniciados por las empresas contratistas.**

De acuerdo a la información recogida durante la investigación de los 19 proyectos de saneamiento supervisados –no concluidos y concluidos con deficiencias-, se determinó que en 06 de éstos se llevaron a cabo procesos arbitrales en los cuales las empresas contratistas intervinieron en calidad de demandantes contra el Estado.

Efectuada la búsqueda en el Registro de Laudos de la página web institucional del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)<sup>40</sup>, fue posible acceder a los laudos de los procesos arbitrales seguidos por la construcción de 4 proyectos localizados en Abancay (SNIP 90700), Trujillo (SNIP 134337), Pítipa (SNIP 46332) y Mochumí (SNIP 28868).

Respecto al proceso arbitral entre la Municipalidad Provincial de Lambayeque y el Consorcio San Pedro (SNIP 65101), se tuvo conocimiento que hasta el mes de agosto del 2014 se encontraban pendientes de resolución las recusaciones interpuestas por la entidad el 15 de octubre de 2013. Asimismo, no existe información relacionada a la emisión del laudo correspondiente.

**Cuadro 14**

**Laudos arbitrales emitidos por controversias en la ejecución de proyectos de saneamiento (Casos de la Defensoría del Pueblo)**

Proyectos	Demandante	Demandado	Tipo de arbitraje	Pretensiones principales	Decisión
Abancay (SNIP 90700)	Consorcio Victoria	Gobierno Regional de Apurímac	Ad hoc (237-2013)	-Declaración de graves deficiencias en el expediente técnico. -Pago de valorizaciones y saldos. -Pago por enriquecimiento indebido por parte de la entidad.	Fundada en parte a favor de la contratista
La Libertad (SNIP 134337)	Ingeco S.A.C.	Gobierno Regional de La Libertad	Ad hoc (360-2013)	-Aprobación y pago de liquidación final de obra. -Reconocimiento y pago de mayores gastos generales. -Declaración de nulidad de deductivo de obra.	Fundada en parte a favor de la contratista
Lambayeque (SNIP 28868)	Consorcio Mochumí	Municipalidad Distrital de Mochumí	Ad hoc (219-2012)	-Ampliación de plazo. -Nulidad de resolución contractual. -Reconocimiento de mayores gastos generales. -Devolución de carta fianza. -Reconocimiento de enriquecimiento sin causa.	Fundada en parte a favor de la contratista

40 <http://www.osce.gob.pe/descarga/arbitraje/laudos/arbitraje1.asp>.

Lambayeque (SNIP 46332)	Consortio Perú	Municipalidad Distrital de Pítipo	Ad hoc (039-2012)	-Ineficacia de la resolución contractual por parte de la entidad. -Declaración de la resolución de contrato por hechos imputables a la entidad. -Pago de lucro cesante, daños y perjuicios. -Reconocimiento de mayores gastos financieros.	Fundada en parte a favor de la contratista
----------------------------	-------------------	---	----------------------	---	---

Fuente: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

Elaboración propia

Con relación a los laudos arbitrales resumidos en el cuadro anterior, se aprecia que los procesos culminaron con resultados favorables a las empresas contratistas. De entre ellos, el caso que más resalta es la controversia entre el Gobierno Regional de Apurímac y el Consorcio Victoria, cuyo laudo concluye que el gobierno regional debe pagar al consorcio un total de S/. 3,350,714.50 millones de Nuevos Soles<sup>41</sup>.

De otra parte, en la controversia entre el Gobierno Regional de La Libertad e Ingeco S.A.C, el laudo resuelve que el gobierno regional pague S/. 691,182.90 Nuevos Soles al contratista, por concepto de saldo final de liquidación final de obra<sup>42</sup>. Las controversias entre la Municipalidad Distrital de Mochumí y el Consorcio Mochumí, y la Municipalidad Distrital de Pítipo y el Consorcio Perú, se resolvieron con laudos que establecen el reconocimiento de mayores trabajos en la ejecución de la reposición de colector de la red<sup>43</sup> e ineficaz la resolución del contrato dispuesta por acuerdo de concejo municipal<sup>44</sup>, respectivamente.

Como se puede apreciar, a pesar de haberse detectado diversas irregularidades durante la ejecución de los proyectos señalados, el perjuicio económico en detrimento del Estado sigue generándose en los procesos arbitrales iniciados por las contratistas contra las entidades. Esto puede deberse a diversos factores.

41 Resolución N° 42 del 19 de julio de 2013. Tribunal integrado por Elvira Martínez Coco (Presidenta), Raúl Salazar Rivera y Álvaro Morante Ángeles.

42 Resolución N° 13 del 14 de noviembre de 2013. Tribunal integrado por Juan Manuel Fiestas Chunga (Presidente), Martha Angélica Bringas Gómez y Roberto Alejandro Palacios Bran.

43 Resolución N° 19 del 04 de setiembre de 2012. Tribunal integrado por Marco Antonio Martínez Zamora (Presidente), Raúl Barrios Fernández-Concha y Ángel Javier Carreón Belón.

44 Resolución N° 16 del 24 de enero de 2014. Tribunal integrado por Elvira Martínez Coco (Presidenta), Yván Pavel Pérez Solf y Erick Yván Dulanto Santa Cruz.

En principio, el tipo de arbitraje empleado es un factor determinante. Conforme a lo señalado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) –que se explicará con mayor detalle en el capítulo V-, los arbitrajes Ad Hoc con árbitros que fueron designados directamente por las partes son el tipo de arbitraje elegido por las empresas contratistas para la presentación de la demanda arbitral, cuyos laudos resuelven la mayoría de los puntos controvertidos de manera favorable a las empresas contratistas.

Sin embargo, existen otros factores que también inciden en la forma de resolución de los laudos arbitrales que no se pueden desconocer, como la comprobación durante el proceso de que, en efecto, la entidad no cumplió con los procedimientos legales ni sus obligaciones contractuales, lo cual coloca a la parte estatal en una situación de desventaja. Así también, está el hecho que el Estado en la mayoría de los casos sea la parte desfavorecida debido a la deficiente intervención de las entidades en los procesos arbitrales, ya sea porque la asesoría es delegada en consultores externos con poco conocimiento o experiencia en el tema, o porque existe un inadecuado seguimiento de los mismos por parte de la entidad.

Finalmente, respecto a la obra de saneamiento que se ejecuta en los centros poblados de Huanchaquito y El Trópico en la Libertad (SNIP 14374), durante la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo el 18 de febrero de 2014, y de acuerdo a la información brindada por el Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, se tomó conocimiento de la existencia de una demanda arbitral interpuesta por la contratista Consorcio Aguas de Huanchaco contra la entidad, por resolución contractual<sup>45</sup>. Sin embargo, la comuna en su respuesta formal al pedido de información<sup>46</sup>, no precisó los datos sobre el mencionado proceso.

## **5. Acciones de monitoreo realizadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento respecto de los proyectos de saneamiento financiados.**

Mediante Resolución Ministerial N° 231-2012-VIVIENDA que aprobó el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, se crea como un órgano de línea del referido programa la Unidad de Monitoreo

---

45 Información recogida durante la supervisión de la ejecución, mantenimiento y operación de la infraestructura de saneamiento en La Libertad, efectuada por la Defensoría del Pueblo los días 18, 19 y 20 de febrero de 2014.

46 Informe N° 070-2014-MDCH-GDUR/LCRZ del 20 de febrero de 2014.

y Control. Dicha unidad es la responsable de efectuar el seguimiento a la ejecución, liquidación y transferencia de los proyectos financiados por el programa, que son ejecutados por los gobiernos regionales, gobiernos locales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento.

Respecto de los 19 proyectos de infraestructura de saneamiento supervisados por la Defensoría del Pueblo, 13 fueron ejecutados bajo convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento<sup>47</sup>; de los cuales a la fecha 8 de ellos se encuentran en condición de paralizados o no concluidos, y aún cuando la ejecución de varios de ellos inició antes del año 2012, la Unidad de Monitoreo y Control del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) llevó a cabo acciones de monitoreo y control del avance físico y financiero.

Entre los aspectos que resaltan del monitoreo efectuado, es que en muchos casos las unidades ejecutoras no cumplen con entregar al Ministerio de Vivienda la información requerida ni brindan las facilidades para realizar las inspecciones y verificaciones. Asimismo, tampoco cumplen con remitir los informes mensuales del avance físico y financiero de las obras, en virtud al convenio de financiamiento suscrito con dicho sector. Esto se evidencia en los informes de monitoreo correspondientes a las obras de agua potable y alcantarillado que se ejecutan en Abancay -Apurímac (SNIP 90700), en Villa Cancas - Tumbes (SNIP 29120), en Macabí Bajo- La Libertad (SNIP 29066), en los centros poblados de Huanchaquito y El Trópico - La Libertad (SNIP 14374), en el casco central de Chiclayo -Lambayeque (SNIP 126296), y en Lambayeque (SNIP 65101).

---

47 En lo que se refiere al proyecto con Código SNIP 52039: "Mejoramiento, ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del distrito de Margos, provincia de Huánuco - Huánuco", cabe señalar que mediante el Convenio Específico entre el MVCS y la Municipalidad Distrital de Margos del 18.09.07, se establece como objeto de financiamiento del "Programa Agua para Todos" la transferencia por un monto de S/. 90.000.00 Nuevos Soles a dicha comuna para la elaboración de 04 expedientes técnicos, dentro de los cuales se consideró el referido proyecto (Resolución Ministerial N° 456-2007-VIVIENDA del 17.09.07). Asimismo, de conformidad con la Cláusula Quinta de dicho convenio, el sector vivienda asume como uno de sus compromisos el seguimiento y monitoreo a la ejecución física y financiera de la elaboración de los expedientes técnicos señalados. No obstante, se informó a la Defensoría del Pueblo que según la base de datos del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, el proyecto en cuestión no ha contado con financiamiento del Ministerio de Vivienda para su ejecución.

### Cuadro 15

#### **Transferencias financieras otorgadas a los proyectos de saneamiento monitoreados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Casos de la Defensoría del Pueblo)**

Código SNIP	Nombre del proyecto	Autorización de financiamiento
SNIP 90700	Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Abancay	D.S. N° 110-2011-EF
SNIP 29120	Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes	D.S. N° 119-2011-EF D.S. N° 078-2012-EF
SNIP 14374	Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico	D.S. N° 128-2009-EF D.S. N° 080-2010-EF R.M. N° 239-2008-VIVIENDA
SNIP 29066	Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabi bajo	D.S. N° 061-2013-EF D.S. N° 127-2012-EF
SNIP 103113	Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Almacenamiento, distribución de Agua Potable y Sistema de Alcantarillado de la localidad de Pacasmayo	D.S. N° 110-2011-EF D.S. N° 039-2012-EF D.S. N° 078-2012-EF D.S. N° 052-2013-EF
SNIP 86272	Sistema y ampliación de agua potable y construcción del sistema de alcantarillado del centro poblado Victor Raúl Haya de La Torre-Virú	D.S. N° 107-2010-EF
SNIP 147146	Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto sector B, distrito de La Victoria - Chiclayo - Lambayeque	D.S. N° 077-2011-EF
SNIP 126296	Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del casco central de Chiclayo y colectores Pedro Ruiz, Francisco Cabrera y Elvira García y García-Chiclayo	D.S. N° 061-2013-EF D.S. N° 127-2012-EF
SNIP 112814	Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo	D.S. N° 080-2012-EF
SNIP 182533	Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de las calles circundantes al complejo de mercados y servicios Moshoqueque, distrito de José Leonardo Ortiz-Chiclayo-Lambayeque	D.S. N° 080-2012-EF
SNIP 28868	Mejoramiento y Ampliación integral del Sistema de Agua y Alcantarillado de la localidad de Mochumí	R.M. N° 074-2009-VIVIENDA D.S. N° 196-2011-EF
SNIP 46332	Construcción del Sistema Integral Agua Potable y Alcantarillado de Pítipo Cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U y la libertad del distrito de Pítipo	D.S. N° 177-2009-EF D.S. N° 007-2009-EF D.S. N° 196-2010-EF R.M. N° 343-2007-VIVIENDA R.M. N° 283-2008-VIVIENDA R.M. N° 551-2008-VIVIENDA

SNIP 65101	Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque	R.M. N° 725-2009-VIVIENDA D.S. N° 107-2010-EF D.S. N° 035-2011-EF D.S. N° 196-2011-EF
------------	---	--

Elaboración propia

Las principales observaciones del Ministerio de Vivienda en relación con el proceso constructivo de las obras, y que inciden negativamente en la adecuada culminación de los proyectos y su funcionalidad, lo constituyen la falta de certificación ambiental emitida por el sector, la ausencia de la obtención de la licencia de uso de agua o la autorización de vertimiento de aguas residuales emitidas por la Autoridad Nacional del Agua, o el certificado de inexistencia de restos arqueológicos expedido por el Ministerio de Cultura. Así también sucede con la falta de saneamiento físico legal de los terrenos donde se ejecutarán los proyectos.

Los monitoreos realizados también han reflejado las deficiencias que se presentan en la elaboración del expediente técnico, las cuales generan problemas durante la ejecución física de los proyectos, dado que obliga a las entidades a incurrir en mayores gastos y en un excesivo incremento de los plazos para la culminación de las obras. Esta situación se produjo durante la ejecución de las obras en el centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre (SNIP 86272), en los centros poblados Huanchaquito y El Trópico en La Libertad (SNIP 14374), así como en la Urbanización San Carlos y el Mercado Moshoqueque de José Leonardo Ortiz en Lambayeque (SNIP 182533).

### Cuadro 16

#### Monitoreos realizados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en las obras de agua y alcantarillado supervisadas por la Defensoría del Pueblo

Proyecto	Informes de monitoreo	Recomendaciones del informe
SNIP 90700: Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Abancay	Informe Técnico N° 15-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-JUG del 28.05.13.	Al Gobierno Regional de Apurímac:  a) Cumplir con la Cláusula Décima del convenio resuelto, numeral 9.3, <i>“La conclusión del convenio no afectará la culminación de las obligaciones que se encuentre en ejecución a cargo de las partes, las mismas que deberán ser culminadas”.</i>  b) Registrar en el SOSEM que la obra está siendo financiada y ejecutada por el Gobierno Regional de Apurímac, sin participación del MVCS.

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>SNIP 29120:</b> Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes</p>	<p>Informe Técnico N° 004-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/VDRO del 12.09.13.</p>	<p>Al Gobierno Regional de Tumbes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cumplir el Convenio de Financiamiento suscrito.</li> <li>b) Explicar las razones por las que el inspector de obra valorizó al 100% las partidas N° 05.06 suministro e instalación de válvula compuerta y N° 05.07 suministro de instalación de válvula de aire, sin haber sido instaladas.</li> <li>c) Subsanan las observaciones indicadas en los Ítems II y III del informe, referentes a la falta de presentación al Ministerio de Vivienda del informe mensual del avance físico y financiero de la ejecución del proyecto según cronograma, la falta de servicio de supervisión para el control y seguimiento de la obra y la falta de registro del proyecto en Infobras.</li> <li>d) Obtener la certificación ambiental y el saneamiento físico legal para la libre disposición de terrenos.</li> </ul>
<p><b>SNIP 14374:</b> Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe Técnico N° 026-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/RCP del 05.07.13.</li> <li>- Oficio N° 3430-2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 15.07.13.</li> <li>- Oficio N° 3429-13/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 17.07.13.</li> <li>- Informe N° 015-2014-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/CALP del 21.02.14.</li> </ul>	<p>A la Municipalidad Distrital de Huanchaco:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Adoptar medidas para superar las deficiencias del expediente técnico y/o ejecución de la obra, guardando estricto cumplimiento al convenio suscrito.</li> <li>b) Cumplir con remitir al Ministerio de Vivienda los informes mensuales de la obra, así como las autorizaciones de aprovechamiento de recurso hídrico por parte de la autoridad competente, el CIRA y el certificado ambiental.</li> <li>c) Recordar que la dirección técnica en la ejecución de la obra debe ser permanente y que la ubicación de tuberías en zonas de cauces secos o cercanos al mar obedece a un deficiente diseño.</li> </ul> <p>A la Contraloría General de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>d) Comunicar el retraso en la ejecución de la obra y la deficiencia del Expediente Técnico, conforme lo estipula el literal b y c del numeral 6.1 de la Cláusula Sexta (obligaciones de las partes) del Convenio N° 080-2009-VIVIENDA/VMCS.</li> </ul>

<p><b>SNIP 29066:</b> Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí bajo</p>	<p>Informe Técnico N° 0023-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/AMGS del 05.07.13.</p>	<p>A la Municipalidad Distrital de Paján:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Levantar las observaciones respecto del proceso constructivo de muros y cimentación de la caseta de bombeo y de las medidas de seguridad adoptadas durante la excavación y tapado de zanjas.</li> <li>b) Realizar una nueva visita técnica para verificar el levantamiento de las observaciones y solicitar al supervisor de obra tomar las acciones correctivas.</li> </ul> <p>A la Contraloría General de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c) Realizar la verificación de los inconvenientes detectados.</li> </ul>
<p><b>SNIP 103113:</b> Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Almacenamiento, distribución de Agua Potable y Sistema de Alcantarillado de la localidad de Pacasmayo</p>	<p>Informe Técnico N° 0015-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/AMGS del 03.06.13.</p>	<p>A la Municipalidad Distrital de Pacasmayo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Levantar las observaciones en el proceso constructivo, tales como la ausencia de tapa en la caja de registro, hundimientos de pavimento, falta de compactación en parte del asfaltado y limpieza del terreno de la obra.</li> <li>b) Continuar los trámites para la obtención de los permisos pertinentes como CIRA, EIA y la Licencia de uso de Aguas por parte de la ANA.</li> </ul> <p>Al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c) Verificar la ejecución de la transferencia financiera por ocho (08) adicionales de obra solicitados por la residencia y aprobado por la Municipalidad Distrital de Pacasmayo.</li> </ul>

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>SNIP 86272:</b> Sistema y ampliación de agua potable y construcción del sistema de alcantarillado del sistema de alcantarillado del centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre-Virú</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficio N° 4332-2013/ VIVIENDA/VMCS/ PNSU/1.0 del 02.01.13.</li> <li>- Oficio N° 1209-2013/ VIVIENDA/VMCS/ PNSU/1.0 del 18.04.13.</li> <li>- Oficio N° 1297-2013/ VIVIENDA/VMCS/ PNSU/1.0 del 24.04.13.</li> <li>- Oficio N° 2353-2013/ VIVIENDA/VMCS/ PNSU/1.0 del 06.06.13.</li> <li>- Informe Técnico N° 003-2013-VIVIENDA/ VMCS/PNSU/1.3.1/RCP del 28.05.13</li> <li>- Oficio N° 2384-2013/ VIVIENDA/VMCS/ PNSU/1.0 del 06.06.13.</li> <li>- Oficio N° 2353-2013/ VIVIENDA/VMCS/ PNSU/1.0 del 06.06.13.</li> </ul>	<p>Al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Comunicar a la Municipalidad Provincial de Virú las observaciones detectadas en la construcción de la obra: fuga de agua, filtraciones en los taludes de la planta de tratamiento de aguas residuales, ausencia de un cuerpo receptor para el vertimiento de aguas residuales, entre otras.</li> <li>b) Comunicar a la Contraloría General de la República sobre el retraso de la obra y deficiencia del expediente técnico y/o ejecución de la obra.</li> </ul> <p>A la Municipalidad Provincial de Virú:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c) Exigir la reparación de las deficiencias de la obra a la contratista "CONSORCIO VIRÚ", conformado por las empresas EDICAS S.A.C. Contratistas Generales y Maquinaria Construcción y Minería S.A.C., por encontrarse dentro del periodo de garantía (periodo de diseño).</li> <li>d) Contratar una consultoría especializada para monitorear los efluentes de la PTAR, analizar las opciones para mejorar la calidad de los efluentes y evaluar las medidas a implementarse para el vertimiento de los efluentes y su posible reuso en actividades de riego.</li> <li>e) Continuar los trámites para la obtención de los permisos pertinentes como CIRA, EIA y la Licencia de uso de Aguas por parte de la ANA.</li> </ul>
<p><b>SNIP 147146:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto sector B, distrito de La Victoria - Chiclayo - Lambayeque</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficio N° 025-2011/ VIVIENDA/VMCS/ PAPT/DRS/CDL del 09.03.11.</li> <li>- Acta de Verificación del 30.03.11.</li> <li>- Acta de Verificación del 19.07.11.</li> </ul>	<p>A la Municipalidad Distrital de La Victoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Señalar las zonas que presentan zanjas abiertas y retirar el desmote producido por las excavaciones.</li> </ul> <p>La obra se encuentra concluida, según Acta de Recepción del 30.05.12. Mediante Resolución de Alcaldía N° 1198-2012-MDLV/A del 14.09.12 se aprueba la liquidación del contrato de ejecución de obra.</p>

<p><b>SNIP 126296:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del casco central de Chiclayo y colectores Pedro Ruiz, Francisco Cabrera y Elvira García y García-Chiclayo</p>	<p>Informe Técnico N° 029-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NJB del 11.03.13.</p>	<p>A la Municipalidad Provincial de Chiclayo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Exigir a la contratista la colocación de cercos y medidas de seguridad de forma gradual, conforme se vaya avanzando en la apertura de zanjas, y pavimentar los tramos ejecutados.</li> <li>b) Exigir a la contratista el cumplimiento de los plazos en la ejecución física de la obra (A enero de 2013 se encuentra en 25.25% debiendo estar en 35.61%).</li> <li>c) Cumplir con registrar en Infobras los avances de enero 2013.</li> <li>d) Adoptar las medidas correctivas para solucionar el atoro de los buzones de desagüe producido por el vertimiento de aceites y restos que provienen de las actividades de las peluquerías.</li> </ul>
<p><b>SNIP 112814:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo</p>	<p>Informe Técnico N° 037-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NJB del 11.03.13.</p>	<p>A la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cumplir los compromisos asumidos en el Convenio de Financiamiento de la obra y con el cronograma respectivo.</li> <li>b) Culminar en el menor plazo posible el cierre de las zanjas generadas por las obras.</li> </ul>
<p><b>SNIP 182533:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de las calles circundantes al complejo de mercados y servicios Moshoqueque, distrito de José Leonardo Ortiz-Chiclayo-Lambayeque</p>	<p>Informe Técnico N° 038-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NJB del 11.03.13.</p>	<p>A la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Asegurar la culminación de la obra, resolviendo los problemas de incompatibilidad del expediente técnico con el terreno y el represamiento de buzones y presencia de comercio ambulatorio.</li> <li>b) Culminar en el menor plazo posible el cierre de las zanjas generadas por las obras.</li> </ul>
<p><b>SNIP 28868:</b> Mejoramiento y Ampliación integral del Sistema de Agua y Alcantarillado de la localidad de Mochumí</p>	<p>- Informe Técnico N° 05-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NTV/JUG del 14.03.13. - Oficio N° 895- 2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 19.03.13.</p>	<p>A la Municipalidad Distrital de Mochumí:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Realizar el mejoramiento del Pozo N°2 y del Reservorio de 500m3.</li> <li>b) Se recomienda que la EPS EPSEL S.A autorice y dé las facilidades del caso para que se ejecuten los trabajos antes señalados.</li> </ul>

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>SNIP 46332:</b> Construcción del Sistema Integral Agua Potable y Alcantarillado de Pítipo Cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U y La Libertad del distrito de Pítipo</p>	<p>Informe Técnico N° 27-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/AVC del 11.03.13</p>	<p>A la Municipalidad Distrital de Pítipo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Adoptar las medidas necesarias a fin de culminar la ejecución de la obra por administración directa, reiniciando los trabajos que actualmente se encuentran paralizados.</li> <li>b) Efectuar el mantenimiento de la captación, sedimentador, pre-filtro y filtro-lento y culminar la construcción de las letrinas.</li> <li>c) Gestionar la autorización de Electro Norte para la instalación del suministro eléctrico.</li> <li>d) Verificar la calidad del material con el cual fue conformada la laguna de oxidación.</li> <li>e) Efectuar el mantenimiento para el funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales.</li> <li>f) Colocar una puerta de ingreso del cerco perimétrico de las lagunas de oxidación.</li> <li>g) Evaluar la fisura diagonal del muro frontal del cerco perimétrico de la caseta de bombeo de las aguas residuales, a fin de repararlo.</li> <li>h) Solucionar el problema de abastecimiento de agua al reservorio.</li> <li>i) Efectuar los trámites necesarios para contar con la autorización sanitaria de vertimientos de aguas residuales.</li> <li>j) Colocar tapas a los buzones.</li> </ul> <p>A la Contraloría General de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Iniciar las acciones de control por el riesgo de obra inconclusa.</li> </ul>
--	---	---

<p><b>SNIP 65101:</b> Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficio N° 640-2012/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 05.03.12.</li> <li>- Oficio N° 1291-2012/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 02.04.12.</li> <li>- Acta de Inspección Física de Obra del 24.10.12</li> <li>- Informe Técnico N° 083-2012-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.021/NJB del 26.11.12.</li> <li>- Oficio N° 4135-2012/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 29.11.12.</li> <li>- Oficio N° 4232-2012/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 11.01.13.</li> <li>- Oficio N° 1352-2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 22.04.13.</li> <li>- Oficio N° 1367-2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 22.04.13.</li> <li>- Oficio N° 7161-2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 18.09.13.</li> <li>- Oficio N° 4286-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del 30.06.14.</li> </ul>	<p>A la Municipalidad Provincial de Lambayeque:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Presentar el cronograma reprogramado de la obra y los informes mensuales sobre los avances físicos y financieros, para culminar la obra que presenta retraso en su culminación desde el 27.11.11.</li> <li>b) Acelerar la ejecución de la obra repotenciando el sistema de utilización de media tensión.</li> <li>c) Controlar la dirección técnica y evaluar la resolución del contrato de ejecución de obra.</li> <li>d) Efectuar la liquidación financiera de los recursos transferidos.</li> </ul> <p>Al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>e) Comunicar a la Contraloría General de la República el incumplimiento del plazo contractual de ejecución de la obra, cuyo avance físico alcanzó el 85.02% al 30.09.12, la falta de control de calidad de los materiales empleados y del proceso constructivo de la obra, y la falta de aplicación de una penalidad a la contratista.</li> </ul>
---	---	---

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Oficio N° 617-2014/VIVIENDA/MVCS/PNSU/1.0 del 06 de marzo de 2014)  
Elaboración propia

En otros casos, las observaciones están referidas al incumplimiento de obligaciones y de especificaciones técnicas por parte de las contratistas, lo cual tiene relación directa con la deficiente supervisión de la ejecución del proyecto y la falta de capacidad de la unidad ejecutora para adoptar medidas correctivas. Éstos fueron los casos de las obras de Víctor Raúl Haya de La Torre, Macabí Bajo y Pacasmayo en La Libertad, Chiclayo (casco central), Pítipo, Lambayeque, Urbanización San Carlos y Mercado Moshoqueque de José Leonardo Ortiz en Lambayeque.

Asimismo, el incumplimiento de las unidades ejecutoras respecto de las obligaciones establecidas en los convenios de financiamiento, podría conllevar a la resolución de los mencionados convenios por parte del Ministerio de Vivienda, disponiéndose en algunos casos la reversión de los recursos públicos transferidos. Esta situación se presentó por los problemas

en la ejecución de las obras de agua potable y alcantarillado en Abancay (SNIP 90700), Lambayeque (SNIP 65101) y en el distrito de José Leonardo Ortiz (SNIP 182533).

Otro aspecto a tomar en cuenta, y que corresponde a los resultados de los monitoreos, son las alertas que el Programa Nacional de Saneamiento Urbano cumple con remitir a la Contraloría General de la República en cumplimiento a la recomendación que sobre el particular efectúa la Unidad de Monitoreo y Control. De los 13 proyectos monitoreados por el Ministerio de Vivienda, se emitieron alertas sobre 03 proyectos; éstas fueron las obras de agua potable y alcantarillado de Huanchaquito y El Trópico, Víctor Raúl Haya de La Torre y Lambayeque. No obstante, cabe señalar que con relación a la obra de Macabí Bajo, si bien en el Informe Técnico de monitoreo se recomendó solicitar a la Contraloría General de la República la verificación de los hallazgos referidos al mal manejo constructivo de la obra, dicha comunicación no fue remitida a la Contraloría<sup>48</sup>.

Dada la relevancia que los resultados de estos monitoreos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento representan, es importante que las recomendaciones contenidas en los informes de monitoreo formen parte del seguimiento que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la ejecución de los proyectos, por lo que podría considerarse que sus resultados sean reportados ya sea en la fichas del Banco de Proyectos del SNIP o el SOSEM.

Asimismo, el Ministerio de Vivienda debe realizar el seguimiento a la implementación de las recomendaciones sugeridas a las unidades ejecutoras y a la Contraloría General de la República, a efectos de salvaguardar el uso adecuado de los recursos públicos transferidos para la ejecución de dichas obras.

## **6. Acciones de control realizadas por la Contraloría General de la República.**

La Contraloría General de la República es un organismo constitucional autónomo y ente rector del Sistema Nacional de Control, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley N° 27785,

---

<sup>48</sup> Conforme a la información proporcionada el 22 de agosto de 2014 por el Ing. Alejandro Carlos Cáceres Arenas, funcionario de la Unidad de Monitoreo y Control del Programa Nacional de Saneamiento Urbano.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Esta entidad ejerce el control externo de la ejecución del presupuesto público y de la gestión económica y financiera del Estado, ya sea de manera preventiva o correctiva, a través de diferentes actuaciones que pueden consistir en el control de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control.

La Contraloría ejerce estas labores de control a través de los Órganos de Control Institucional (OCI). Ellos constituyen la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental dentro de cada entidad del Estado, realizando el control interno posterior de los actos de la entidad a través de la formulación y ejecución del Plan Anual de Control aprobado por la Contraloría. Asimismo puede ejercer control interno preventivo<sup>49</sup> y llevar a cabo labores de control no programadas cuando sean requeridas por el titular de la entidad, actuando de oficio, o en atención a las denuncias que formulen los servidores, funcionarios públicos y la ciudadanía en general<sup>50</sup>.

Con relación a las acciones de control realizadas por la Contraloría, a las entidades a cargo de la ejecución de los 19 proyectos de saneamiento supervisados por la Defensoría del Pueblo –paralizados y concluidos con deficiencias-, se advierte que en algunos casos existen demoras en los resultados de control; y en otros casos se verificó la ausencia de un Órgano de Control y/o de las acciones correspondientes.

Así tenemos que de las 16 unidades ejecutoras a cargo de la ejecución de los 19 proyectos de saneamiento en observación, 05 de ellas carecen de un Órgano de Control Institucional (OCI); estas son la Municipalidad Distrital de Pacasmayo, la Municipalidad Distrital de Huanchaco, la Municipalidad Distrital de Paiján, la Municipalidad Distrital de Mochumí y la Municipalidad Distrital de Pítipu. En estos lugares, las labores de control de los proyectos de saneamiento observados fueron asumidas por las respectivas oficinas descentralizadas de la Contraloría General de la República; salvo el proyecto

---

49 Resolución de Contraloría N° 094-2009-CG, que aprueba la Directiva N° 002-2009-CG/CA “Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República - CGR y los Órganos de Control Institucional - OCI”, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2009.

50 Resolución de Contraloría N° 184-2011-CG, que aprueba la Directiva “Sistema Nacional de Atención de Denuncias”, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2011.

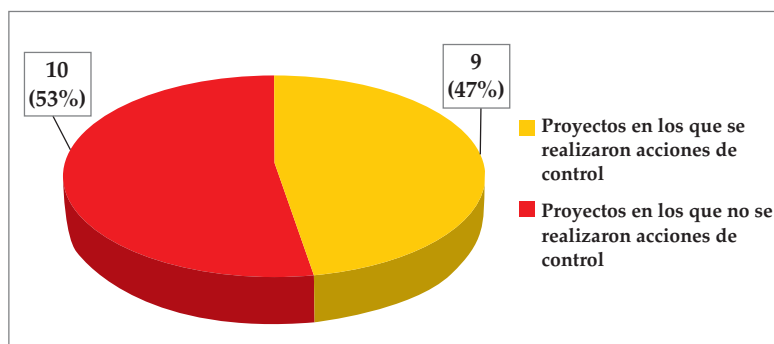
ejecutado por la Municipalidad Distrital de Paiján en el centro poblado de Macabí Bajo (SNIP 29066), respecto del cual no se realizó control alguno<sup>51</sup>.

En relación a las 11 unidades ejecutoras restantes que sí tienen implementado un OCI, sólo 02 de éstas llevaron a cabo directamente labores de control respecto de las obras consultadas; éstas fueron el OCI del Gobierno Regional La Libertad y el OCI de la Municipalidad Distrital de La Victoria. Los 09 OCI restantes no efectuaron labores de control respecto a las obras consultadas, bajo el principal argumento de que no cuentan con la capacidad técnica y operativa para evaluar la ejecución de este tipo de proyectos (por ejemplo, personal con especialidad en ingeniería o el presupuesto para contratarlo).

En otros casos los Órganos de Control Institucional indicaron que el impedimento fue que los proyectos no fueron incluidos en sus Planes Anuales de Control, o que dichas obras se encontraban inmersas en un proceso arbitral en trámite. Ello ocurrió en los OCI de los Gobiernos Regionales de Apurímac, Huánuco, Moquegua, Tumbes y Pasco, los OCI de las Municipalidades Provinciales de Virú, Chiclayo y Lambayeque, y el OCI de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

### Gráfico 18

**Proyectos de saneamiento paralizados y concluidos con deficiencias en los que se realizaron acciones de control a cargo de la Contraloría General de la República (casos de la Defensoría del Pueblo)**



Fuente: Supervisión de la Defensoría del Pueblo (2014)  
Elaboración propia

51 Estas oficinas de control descentralizado se encuentran detalladas en la Resolución de Contraloría N° 321-2014-CG, publicada en el diario oficial El Peruano el 05 de julio de 2014, y que en su artículo sexto aprueba la versión actualizada del Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República.

Respecto del número de proyectos de saneamiento con acciones de control por la Contraloría General de la República, se ha podido determinar que sólo 09 de los 19 proyectos supervisados han sido materia de control en algunos casos por parte de los Órganos de Control Institucional (OCI) de las unidades ejecutoras respectivas; y en otros casos por acción directa de la Oficina Regional de Control Trujillo y la Oficina de Coordinación Regional Norte, las cuales intervinieron en entidades como la Municipalidad Distrital de Pacasmayo, la Municipalidad Provincial de Chiclayo y la Municipalidad Provincial de Lambayeque, aun cuando éstas dos últimas cuentan con órganos de control.

En cuanto a los resultados de las acciones de control, se observa que no se ha logrado determinar la responsabilidad de las autoridades y funcionarios de las gestiones a cargo de la ejecución de dichos proyectos, salvo en el caso de la obra de agua potable y alcantarillado que se viene ejecutando en el casco central de la ciudad de Chiclayo, que derivó en un Informe Penal por parte de la Procuraduría Pública de la Contraloría General de la República, recomendando al Ministerio Público iniciar las diligencias preliminares para investigar la posible comisión de delitos. La Defensoría del Pueblo requirió información sobre los resultados alcanzados, sin embargo no hubo respuesta al respecto<sup>52</sup>.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la excesiva dilación en la emisión de los informes finales y la oportunidad de las labores de control efectuadas por los OCI. Un ejemplo es el caso de las observaciones que en su momento se presentaron a la ejecución de la obra de agua potable y alcantarillado a cargo de la Municipalidad Distrital de La Victoria en Lambayeque, pues si bien ésta culminó en abril de 2012, el informe del OCI fue remitido a la Oficina de Coordinación Regional Norte para su revisión recién en noviembre de 2013, y hasta abril de 2014 aún no había sido devuelto dicho informe al OCI para que sea remitido al titular de la entidad<sup>53</sup>.

Por último, respecto a la difusión de los informes de las labores de control llevadas a cabo por la Contraloría General de la República en los proyectos supervisados, como fueron las obras de agua potable y alcantarillado de

---

52 Oficio N° 0185-2014-DP/AMASPP, recibido el 04 de junio de 2014.

53 Cabe señalar que durante la supervisión se determinó que las demoras en la realización de las labores de control del OCI respecto de esta obra, obedecieron inicialmente a la falta de un ingeniero civil que apoye sus labores de control y a la demora por parte de la entidad en atender su requerimiento para la contratación de dicho apoyo (desde agosto de 2012 a mayo de 2013).

Mochumí<sup>54</sup> (SNIP 28868), Lambayeque (SNIP 65101) y Pítipo (SNIP 46332), éstas no se encuentran publicadas en la página web institucional de la Contraloría<sup>55</sup> ni en el portal de transparencia de las respectivas unidades ejecutoras<sup>56</sup>. En lo que corresponde al Examen Especial efectuado a la obra de agua potable y alcantarillado en el casco central de la ciudad de Chiclayo, se encuentra publicada una síntesis del informe respectivo.

### Cuadro 16

#### Acciones de control realizadas por los Órganos de Control Institucional (OCI) de las unidades ejecutoras a cargo de la ejecución de las obras de agua y alcantarillado supervisadas por la Defensoría del Pueblo

Unidad Ejecutora	Proyecto de agua y saneamiento	Acciones de los Órganos de Control Institucional (OCI) de la entidad
Gobierno Regional de Apurímac	<b>SNIP 90700:</b> Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Abancay (Inconcluso).	El OCI no realizó labores de control debido a que la obra se encuentra en proceso arbitral.
Gobierno Regional de Huánuco	<b>SNIP 52039:</b> Mejoramiento, Ampliación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del distrito de Margos, provincia de Huánuco-Huánuco (Inconcluso).	El OCI no realizó labores de control en la obra debido a que no fue programado en el Plan Anual de Control 2013.
Municipalidad Distrital de Pacasmayo	<b>SNIP 103113:</b> Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Almacenamiento, distribución de Agua Potable y Sistema de Alcantarillado de la localidad de Pacasmayo (Concluido con retrasos).	No existe OCI en la unidad ejecutora. El OCI de la Municipalidad Provincial de Pacasmayo no cuenta con especialistas para emitir opinión sobre dicha obra. La Oficina Regional de Control de Trujillo (ORCT) realizó una visita a la unidad ejecutora para la recopilación de información.

<sup>54</sup> No tiene página web institucional habilitada.

<sup>55</sup> Los informes de veedurías de las obras de agua potable y alcantarillado en los distritos de Mochumí y Pítipo fueron emitidos en el 2008; no obstante, los informes de veedurías publicados por la Contraloría corresponden a partir del año 2009. En lo que se refiere al informe de veeduría de la obra de agua potable y alcantarillado en el distrito de Lambayeque, si bien fue emitido en el año 2012, ésta no ha sido publicada en la página web de la Contraloría.

<sup>56</sup> Última visita de las páginas web de la Municipalidad Distrital de Pítipo y la Municipalidad Provincial de Lambayeque: julio de 2014.

<p>Gobierno Regional de La Libertad</p>	<p><b>SNIP 134337:</b> Mejoramiento de aguas servidas Cuenca Trujillo Este, Centro y Oeste (Inconcluso).</p>	<p>El OCI inició un Examen Especial a la Gerencia de Infraestructura del Gobierno Regional de La Libertad y la verificación de la obra en los tramos que fueron ejecutados por dicha entidad. También requirió información documentada sobre el estado <u>situacional de la obra.</u></p>
<p>Municipalidad Distrital de Huanchaco</p>	<p><b>SNIP 14374:</b> Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico (Inconcluso).</p>	<p>No existe OCI en la unidad ejecutora. La Oficina Regional de Control de Trujillo (ORCT) informó que no se realizaron labores de control en la obra.</p>
<p>Municipalidad Distrital de Paiján</p>	<p><b>SNIP 29066:</b> Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí bajo (Inconcluso).</p>	<p>No existe OCI en la unidad ejecutora. La Oficina Regional de Control de Trujillo (ORCT) informó que no se realizaron labores de control en la obra.</p>
<p>Municipalidad Provincial de Virú</p>	<p><b>SNIP 86272:</b> Sistema y ampliación de agua potable y construcción del sistema de alcantarillado del centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre-Virú (Concluido con deficiencias).</p>	<p>El OCI no recibió denuncias respecto a la obra en cuestión, a excepción del Oficio N° 005-2014-MPC-VRHT-DPV a través del cual el alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Víctor Raúl Haya de La Torre expone las deficiencias en el funcionamiento de la obra. El OCI en su Plan Anual de Control 2014 no programó ninguna acción de control respecto a dicha obra. La Oficina Regional de Control de Trujillo (ORCT) se encuentra realizando un "Examen Especial a la Municipalidad Provincial de Virú".</p>
<p>Municipalidad Distrital de Mochumí</p>	<p><b>SNIP 28868:</b> Mejoramiento y Ampliación integral del Sistema de Agua y Alcantarillado de la localidad de Mochumí (Concluido con deficiencias).</p>	<p>No existe OCI en la unidad ejecutora. La Oficina de Coordinación Regional Norte (OCRN) el año 2008 realizó una veeduría a la obra respecto a la elaboración del expediente técnico y requirió información, determinándose que la obra se encontraba inconclusa. El año 2013 cursó una comunicación a la comuna a fin de obtener información actualizada sobre la obra.</p>

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p style="text-align: center;">Municipalidad Distrital de Pítipo</p>	<p><b>SNIP 46332:</b> Construcción del Sistema Integral Agua Potable y Alcantarillado de Pítipo Cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U y la libertad del distrito de Pítipo (Inconcluso).</p>	<p>No existe OCI en la unidad ejecutora. La Oficina de Coordinación Regional Norte (OCRN) el 2008 realizó una veeduría, debido a riesgos en el expediente técnico y otros aspectos que podían afectar su normal ejecución. En el año 2013 la OCRN solicita a la comuna información actualizada sobre la obra.</p>
<p style="text-align: center;">Municipalidad Provincial de Chiclayo</p>	<p><b>SNIP 126296:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del casco central de Chiclayo y colectores Pedro Ruiz, Francisco Cabrera y Elvira García y García-Chiclayo (Inconcluso).</p>	<p>El OCI no realizó labores de control debido a que no cuenta con personal especialista en ingeniería. La Oficina de Coordinación Regional Norte (OCRN) el año 2012 y 2013 efectuó dos veedurías a la obra, detectándose defectos en la elaboración del expediente técnico, en la revisión de tres valorizaciones en la etapa de supervisión y la presentación por parte de la empresa supervisora de una carta fianza falsa para solicitar un adelanto de pago, lo cual derivó en pagos a la contratista que no correspondían. El año 2013 la OCRN realizó un Examen Especial a la Municipalidad Provincial de Chiclayo por "Favorecimiento a consorcio en contratación de supervisión de obra", el cual derivó en el Informe Especial N° 513-2013-CG/CRN-EE, en virtud del cual en noviembre de 2013 la Procuraduría Pública de la Contraloría remitió un Informe Penal al Segundo Despacho de la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Chiclayo. En abril de 2014 se inició una acción de control respecto a la ejecución física de la obra, la cual se encuentra en trámite.</p>

<p>Municipalidad Distrital de La Victoria</p>	<p><b>SNIP 147146:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto sector 9, distrito de La Victoria (Concluido con retrasos).</p>	<p>El OCI realizó un Examen Especial a la obra debido a la demora en su ejecución, el estancamiento de aguas servidas y la modificación del expediente técnico respecto del componente de pavimentación. El informe final fue remitido en revisión a la OCRN en noviembre de 2013 y marzo de 2014.</p> <p>La Oficina de Coordinación Regional Norte (OCRN) señaló que el informe remitido por el Órgano de Control Institucional sería devuelto en octubre de 2014 a fin que sea remitido al alcalde de la Municipalidad Distrital de La Victoria.</p>
<p>Municipalidad Provincial de Lambayeque</p>	<p><b>SNIP 65101:</b> Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque (Inconcluso).</p>	<p>La Oficina de Coordinación Regional Norte (OCRN) emitió el Informe N° 586-2012-CG/L430, en el cual se identifican 16 riesgos, como la deficiente elaboración del expediente técnico, el problema del colector Ramón Castilla, ampliaciones de plazo sin la debida resolución, entre otros. Sobre el particular, la OCRN solicitó en abril de 2013 a la Municipalidad Provincial de Lambayeque actualizar el estado situacional de los riesgos señalados. Al respecto, dicha comuna informó de los avances y precisó que el servicio de agua potable y alcantarillado es prestado a través de las nuevas redes instaladas.</p>

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz	<p><b>SNIP 112814:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo (Inconcluso).</p>	<p>El OCI no realizó labores de control respecto de las referidas obras, debido a que carece de la capacidad operativa y logística para efectuar el control de este tipo de proyectos.</p>
	<p><b>SNIP 221326:</b> Mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias en las calles Miraflores cuadra 5 a la cuadra 8, Ricardo Palma cuadra 1 a la cuadra 8 y San Antonio cuadra 1 a la cuadra 8 del Pueblo Joven Garcés, Distrito de José Leonardo Ortiz-Chiclayo-Lambayeque (Inconcluso).</p>	
	<p><b>SNIP 182533:</b> Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de las calles circundantes al complejo de mercados y servicios Moshoqueque, distrito de José Leonardo Ortiz-Chiclayo-Lambayeque (Concluido con retrasos).</p>	
Gobierno Regional de Moquegua	<p><b>SNIP 6320:</b> Mejoramiento de la red integral de saneamiento básico del centro urbano del distrito de Ichuña (Concluido con deficiencias).</p>	<p>El OCI informa que el proyecto no reporta antecedente alguno, por lo que no realizó acciones de control en la ejecución de la obra.</p>
Gobierno Regional de Tumbes	<p><b>SNIP 29120:</b> Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes (Inconcluso).</p>	<p>El OCI no realizó labores de control.</p>
Gobierno Regional de Pasco	<p><b>SNIP 126247:</b> Instalación, Mejoramiento del Sistema de Agua y Letrinas en los Anexos de Torrebamba, Palmeras y San Francisco, distrito de Chontabamba (Concluido con deficiencias).</p>	<p>El OCI no realizó labores de control en la obra debido a que no fue programado en el Plan Anual de Control 2013.</p>
	<p><b>SNIP 112961:</b> Mejoramiento del sistema de agua y construcción del sistema de desagüe en el Centro Poblado de Tambopampa, distrito de Yanahuanca, provincia Daniel Alcides Carrión (Inconcluso).</p>	<p>El OCI no realizó labores de control en la obra debido a que no fue programado en el Plan Anual de Control.</p>

Elaboración propia

De otra parte, el año 2013 la Defensoría del Pueblo reportó a la Contraloría General de la República la situación de 12 de los proyectos supervisados<sup>57</sup>, respecto de los cuales la población presentó quejas por demoras y/o deficiencias ante las Oficinas Defensoriales a nivel nacional. Complementariamente, el 2014 se remitió a la Contraloría los resultados de las inspecciones de las obras de saneamiento realizadas por la Defensoría del Pueblo en las regiones La Libertad (05 proyectos) y Lambayeque (08 proyectos), a fin que adopten las acciones correspondientes para la solución de los problemas descritos.<sup>58</sup>

Ante lo expuesto, es posible afirmar que la falta de implementación de un OCI dentro de las entidades en general, ciertamente dificulta y retrasa el control directo de las actividades que éstas desarrollan, dejando al descontrol el uso y disposición de recursos públicos. Esta situación se agrava si se tiene en consideración que el funcionamiento de los OCI depende de los alcaldes y gobernadores regionales de las entidades, los cuales tienen bajo su responsabilidad la asignación de los recursos (financieros y de personal) necesarios.

Asimismo, incluso en los casos en que las unidades ejecutoras sí cuentan con un OCI, se ha podido evidenciar que existe una ausencia de control en la ejecución de obras de saneamiento, debido a que si bien estructuralmente estas oficinas se encuentran implementadas dentro de las entidades, su falta de capacidad técnica y operativa -en especial para controlar este tipo de obras- les impide poder concretizar algún estudio en particular, lo que deriva en que sean las oficinas descentralizadas de la Contraloría General de la República las que asuman estas labores, en el entendido que éstas sí tienen la capacidad necesaria para ello.

En ese sentido, es preciso señalar la importancia que representa para el control del gasto público y el buen término de la ejecución de los proyectos de infraestructura -particularmente de aquella que permite brindar acceso a los servicios de agua y alcantarillado-, el fortalecimiento de los Órganos de Control Institucional, considerando en primera instancia su instalación en cada una de las entidades del Estado, así como el fortalecimiento y capacitación de sus integrantes a efectos que desarrollen una labor de control oportuna, transparente, idónea y con resultados concretos que permitan asegurar la eficiencia en el Estado y sembrar la confianza en los ciudadanos.

---

57 Mediante el Oficio N° 1466-2013-DP, del 16 de diciembre de 2013.

58 Mediante los Oficios N° 140-2014-DP/AMASPPI y N° 181-2014-DP/AMASPPI, del 22 de abril de 2014 y 30 de mayo de 2014 respectivamente.

## CAPÍTULO III

### RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS PROYECTOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO FINANCIADOS CON RECURSOS PÚBLICOS

Los proyectos de inversión pública de saneamiento que son ejecutados por los gobiernos regionales, gobiernos locales y las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, se encuentran sujetos a las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública, creado por Ley N° 27293. De conformidad con dicho marco normativo, las entidades mencionadas tienen la calidad de unidades ejecutoras de estos proyectos de inversión.

La Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, establece que la unidad ejecutora constituye el nivel descentralizado u operativo en las entidades y organismos del Sector Público que puede contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos con arreglo a la legislación aplicable. Asimismo, la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01<sup>59</sup>, señala que la unidad ejecutora es el área responsable de la ejecución del proyecto de inversión pública y tiene a su cargo la evaluación ex post del proyecto.

No obstante, de conformidad con las guías e instrumentos metodológicos para la elaboración y evaluación de proyectos de inversión pública, los cuales son elaborados y publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>60</sup>, es preciso tener en cuenta que previo a la elección de la unidad ejecutora, se debe analizar si la entidad a proponer cuenta con la capacidad técnica y operativa para gestionar la ejecución de la obra, es decir, si tiene experiencia en la ejecución de proyectos similares, disponibilidad de recursos físicos y humanos, entre otros.

Conforme se ha visto en capítulos anteriores, las principales unidades ejecutoras de los proyectos de saneamiento son los gobiernos locales, debido

<sup>59</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 09 de abril de 2011.

<sup>60</sup> “Pautas para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a Nivel de Perfil” publicada en abril de 2011, que introduce ajustes a la “Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil” aprobada por Resolución Directoral N° 008-2003-EF-68.01; y “Guía Simplificada para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Saneamiento Básico en el Ámbito Rural”, a Nivel de Perfil, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2011-EF/63.01.

al importante número de proyectos y de recursos que allí se concentran. En ese sentido, a continuación se analizará el marco normativo y las condiciones que demarcan la adopción de decisiones de estas entidades en su calidad de unidades ejecutoras; y a partir de ello establecer las acciones que el Estado podría implementar para fortalecer el papel de las municipalidades en la gestión de las inversiones públicas.

### **1. Elección de la modalidad de ejecución de la obra: por contrata o por administración directa.**

La ejecución de proyectos de inversión pública puede ser de dos tipos: por contrata o por administración directa. La ejecución de obras públicas por contrata se encuentra regulada por el Decreto Legislativo N° 1017<sup>61</sup>, Ley de Contrataciones del Estado, el cual precisa que previo a la convocatoria del proceso de selección correspondiente, la entidad deberá contar con el expediente técnico y cautelar su adecuada formulación con el fin de asegurar su calidad técnica y reducir al mínimo la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias, los cuales podrían repercutir en el proceso de ejecución de las obras.

Respecto a las obligaciones antes señaladas, la nueva Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, publicada el 11 de julio del 2014 –cuya vigencia está supeditada a la aprobación del reglamento respectivo–, únicamente señala que el área usuaria es la responsable de formular el expediente técnico y justificar la finalidad pública de la contratación (artículo 16).

Asimismo, las posibles acciones de control de la Contraloría General de la República respecto a la modalidad de ejecución por contrata se encuentran reguladas en la Resolución de Contraloría N° 177-2007-CG, que aprueba la Guía de Auditoría de Obras Públicas por Contrata<sup>62</sup>. Esta norma señala entre sus considerandos que las adquisiciones y contrataciones del Estado constituyen *“uno de los rubros de mayor representatividad en la ejecución del presupuesto público en las que se presentan frecuentemente irregularidades, que ocasionan significativas pérdidas al erario nacional”*; de allí que se busque establecer una metodología orientada a estandarizar procedimientos de auditoría en la ejecución de las acciones de control a las obras públicas ejecutadas por contrata, coadyuvando de esta manera a la cautela del patrimonio del Estado.

61 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 04 de junio de 2008.

62 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de mayo de 2007.

## **1.1 Regulación de la ejecución de obras por administración directa.**

La Resolución de Contraloría N° 195-88-CG<sup>63</sup> regula la ejecución de obras públicas por administración directa, modalidad que consiste en que las entidades ejecuten obras de infraestructura con cargo a su propio presupuesto y personal, excluyéndolas de los procesos de contratación pública que establece la normatividad que regula las contrataciones del Estado.

No obstante, esta norma aprobada hace más de 25 años carece de una serie de especificaciones que determinen las condiciones bajo las cuales las entidades ejecutoras están en la posibilidad de ejecutar obras en dicha modalidad, así como para asegurar los mecanismos de transparencia respecto de los avances en la ejecución física y financiera, en concordancia con la normatividad vigente. Los aspectos que no se encuentran regulados en la mencionada norma son los siguientes:

- El monto tope para la ejecución de obras bajo dicha modalidad.
- La acreditación del personal técnico y administrativo, los equipos necesarios y la capacidad operativa de la unidad ejecutora para asegurar el cumplimiento de las metas previstas.
- El sustento que el costo total de la obra a ejecutarse por administración directa, será menor que si se ejecutara por contrata, tomando como referencia costos de proyectos similares.
- El registro de la modalidad de contratación en el Banco de Proyectos del SNIP.
- El registro de información sobre los avances en la ejecución en el SOSEM y el Infobras.

Establecer normas sobre el particular, guardará concordancia con las pautas para la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública a nivel de perfil publicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Es necesario tener presente que las condiciones técnicas que deben reunir las entidades (personal, experiencia y equipos), pueden variar en función al tipo de obra a ejecutar. En ese sentido, en lo que se refiere a la ejecución de proyectos de infraestructura de saneamiento y atendiendo a la especialidad y al ámbito de incidencia de estas obras, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento podría establecer o sugerir, en coordinación con el Ministerio

---

63 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 1988.

de Economía y Finanzas, los criterios técnicos que garanticen la capacidad de las entidades públicas para ejecutar de manera exitosa obras de saneamiento por administración directa.

Asimismo, es necesaria una normativa que precise los actos de supervisión de las cuales serán pasibles las entidades públicas para garantizar que éstas, antes del inicio de la ejecución física de los proyectos, cumplan con los requisitos técnicos y operativos señalados; de no ser así, la adecuada culminación de los proyectos y la sostenibilidad de los mismos estarán en constante riesgo.

Como ejemplo de una inadecuada gestión de la ejecución de proyectos, a causa de falta de personal calificado y escasez de capacidad operativa, se encuentra la ejecución del proyecto “Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí Bajo” (SNIP 29066), cuya ejecución física a cargo de la Municipalidad Distrital de Paján inició en noviembre del año 2009 y a la fecha se encuentra inconclusa; así como del proyecto “Mejoramiento de la red integral de saneamiento básico del centro urbano del distrito de Ichuña, provincia General Sánchez Cerro, Región Moquegua” (SNIP 6320), cuya ejecución a cargo del Gobierno Regional de Moquegua culminó en julio del año 2009, pero presenta deficiencias para su funcionamiento.

De otra parte, se tiene conocimiento que la Contraloría General de la República ha elaborado una propuesta de Anteproyecto de Ley que regula la Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa<sup>64</sup>, la cual se encuentra pendiente de revisión y debate por el Congreso de la República. El mencionado proyecto constituye un avance en el establecimiento de parámetros para promover la transparencia y eficiencia en la ejecución de obras bajo esta modalidad, como -por ejemplo- la determinación de su carácter excepcional, la fijación de un tope en el valor de la obra, las condiciones presupuestales, técnicas, administrativas y operativas que deben cumplir las entidades, la publicidad de la información sobre el estado y avance de los procesos de ejecución de los proyectos, entre otros.

Sin embargo, ni la normatividad actual ni el anteproyecto en mención regulan un mecanismo que permita cautelar de manera preventiva que las entidades acrediten el cumplimiento de las condiciones técnicas y operativas necesarias para constituirse como ejecutoras de obras públicas por administración directa.

---

<sup>64</sup> Esta propuesta fue remitida por la Contraloría General de la República al Congreso de la República mediante el Oficio N° 01664-2013-CG/DC del 09 de agosto de 2013, al igual que otras iniciativas normativas para fortalecer la lucha contra la corrupción.

## **1.2 Normatividad aplicable para el cambio de la modalidad de ejecución por contrata a administración directa.**

De conformidad con el artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, en caso de resolución del contrato de obra y de existir saldo por ejecutar, la entidad contratante podrá optar por culminar la obra mediante administración directa.

Sobre el particular, la nueva Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, que aún no entra en vigencia, así como la propuesta de Anteproyecto de Ley que regula la Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa elaborada por la Contraloría General de la República, no contemplan ninguna regulación.

Esta situación es preocupante si tomamos en cuenta que en la práctica las entidades públicas hacen uso de esta figura para culminar aquellos proyectos que, habiendo iniciado su ejecución por contrata, se encuentran paralizados por controversias con las contratistas, hecho que la Defensoría de Pueblo ha podido evidenciar en varios de los casos atendidos y que han sido materia de supervisión.

Así tenemos que de los 19 proyectos supervisados por la Defensoría del Pueblo en el año 2014, las obras que iniciaron por contrata y posteriormente fueron cambiadas a administración directa fueron las siguientes:

**Cuadro 17**  
**Proyectos de saneamiento en los que se detectaron el cambio de modalidad de ejecución por contrata a administración directa**

Proyecto	Unidad ejecutora	Fecha del cambio del tipo de ejecución	Situación
“Construcción del sistema integral de agua potable y alcantarillado de Pítipo cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U, La Libertad, distrito de Pítipo - Ferreñafe - Lambayeque” (SNIP 46332)	Municipalidad Distrital de Pítipo	Diciembre 2010	Inconcluso
“Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico” (SNIP 14374)	Municipalidad Distrital de Huanchaco	Mayo 2011	Inconcluso
“Mejoramiento del sistema de agua y construcción del sistema de desagüe en el Centro Poblado de Tambopampa, distrito de Yanahuanca, provincia Daniel Alcides Carrión” (SNIP 112961)	Gobierno Regional de Pasco	Enero 2014	Inconcluso

Elaboración propia

En dichos proyectos la Defensoría del Pueblo ha podido constatar que las unidades ejecutoras presentan una serie de inconvenientes para culminar las obras, por lo que se deben establecer situaciones tipo en las cuales amerite revertir la modalidad de ejecución de un proyecto por contrata a su ejecución directa a cargo de la entidad.

Por último, esta regulación tiene que contemplar las condiciones y formalidades que deben cumplir las entidades públicas para que pueda operar la modificación de la modalidad de ejecución de la obra a administración directa, tales como: los topes respecto a la cuantía o el porcentaje del saldo a ejecutar (por ejemplo, en una obra que inició por contrata y que ha paralizado con un avance físico del 20%, quizás lo más conveniente sería que se convoque a un proceso de licitación), el porcentaje de ejecución de la obra y el plazo de ejecución del saldo, la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, la declaratoria de viabilidad, y los recursos humanos, físicos y económicos con los que deberán contar las entidades, entre otros.

## **2. Supervisión y el monitoreo de la ejecución de obras de agua y alcantarillado.**

### **2.1 Responsabilidades de supervisión de las unidades ejecutoras. Limitaciones en capacitación profesional y niveles remunerativos.**

De conformidad con el artículo 25.3 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01, durante la ejecución del proyecto la unidad ejecutora deberá supervisar permanentemente el avance de las obras, verificando que se cumpla el cronograma de ejecución y las condiciones y parámetros establecidos en el estudio definitivo o expediente técnico detallado.

Asimismo, de acuerdo al artículo 47 de la Ley de Contrataciones del Estado, y el artículo 190 de su Reglamento, Decreto Supremo N° 184-2008-EF, la entidad es responsable de supervisar directamente o a través de terceros todo el proceso de ejecución de la obra, para lo cual la contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. En ese sentido, toda obra deberá contar de modo permanente y directo con un inspector o un supervisor.

El inspector debe ser un profesional, funcionario o servidor de la entidad, expresamente designado por ésta; en tanto el supervisor será una persona natural o jurídica especialmente contratada para dicho fin. En caso la supervisión se encuentre a cargo de una persona jurídica, ésta deberá designar a una persona natural como supervisor permanente en la obra.

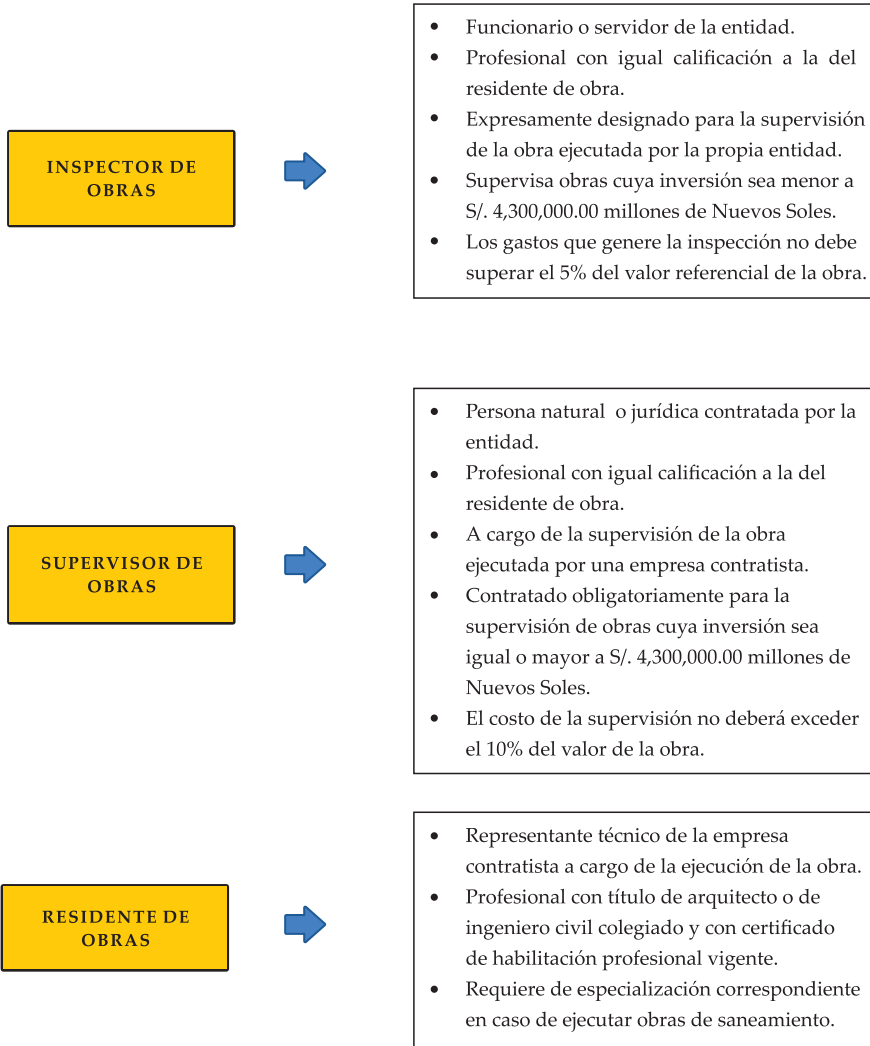
La contratación de un supervisor es obligatoria cuando el valor de la obra a ejecutarse sea igual o mayor al monto establecido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. Por ejemplo, para el Año Fiscal 2015 la ley ha establecido que cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4,300,000.00 (Cuatro millones trescientos mil y 00/100 Nuevos Soles), el organismo ejecutor debe contratar, obligatoriamente, la supervisión y control de obras<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Artículo 13.a) de la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, publicada el 04 de diciembre de 2014.

### Gráfico 19

#### Requisitos exigibles a las personas a cargo de la supervisión y/o seguimiento de la ejecución de obras



Elaboración propia

No obstante, tanto en la ejecución de obras de saneamiento por administración directa como por contrata, los gobiernos locales suelen tener inconvenientes para ejercer labores de supervisión y control, más aún en los casos en que dichas actividades tienen que ser llevadas a cabo por un funcionario o servidor municipal que actúa como inspector de obra.

En efecto, si bien el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado exige que el inspector o supervisor, según corresponda, cumpla por lo menos con las mismas calificaciones profesionales establecidas para el residente de obra<sup>66</sup>, las municipalidades presentan diversos problemas de recursos humanos que les impide contratar personal calificado para realizar labores de supervisión. Una de las principales limitantes es la regulación remunerativa de los funcionarios municipales.

Sobre el particular, el Documento de Trabajo “Situación de los Recursos Humanos en las Municipalidades y Alternativas para Fortalecer su Desempeño”, elaborado por el Instituto de Estudios Peruanos en el año 2012<sup>67</sup>, estableció que una de las principales preocupaciones en los municipios es la contratación de profesionales de primer nivel para realizar determinadas funciones -como la gestión de la inversión pública y la supervisión de la ejecución de proyectos-, sin que se vulnere la normatividad que establece los toques salariales para la contratación y/o designación de funcionarios calificados y la prohibición de que los funcionarios o servidores municipales perciban una remuneración mayor a la del alcalde<sup>68</sup>.

En efecto, de conformidad con el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM<sup>69</sup> que aprueba las proyecciones de remuneraciones de los alcaldes de un total de 1,121 de municipalidades distritales, el sueldo promedio de un alcalde es de S/. 2,244 Nuevos Soles al mes, por lo que el resto de funcionarios y servidores municipales no podría percibir un monto mayor al señalado. Asimismo, el 65% de alcaldes distritales se encuentra entre las escalas remunerativas XVII-XIV, es decir, perciben desde S/. 1,820 hasta S/. 2,600 Nuevos Soles<sup>70</sup>.

---

66 El residente de obra es el representante técnico del ejecutor de la obra. De conformidad con el artículo 29 de la Norma G.030 (Derechos y Responsabilidades) del Reglamento Nacional de Edificaciones, publicada el 08 de junio de 2006, el profesional responsable de obra debe tener título profesional de arquitecto o de ingeniero civil colegiado y contar con un certificado de habilitación profesional vigente. En el caso de obras de carácter especializado como redes de saneamiento o electrificación, instalaciones industriales y montaje, túneles, puentes y demás obras de ingeniería pesada, el profesional responsable deberá contar con la especialización correspondiente.

67 Documento de Trabajo: “Situación de los Recursos Humanos en las Municipalidades y Alternativas para fortalecer su Desempeño” (2012). Elaborado por Jaime S. Rojas Huerta y Miguel Ríos Cahuana, responsable del servicio de consultoría solicitada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Moisés Palomino, pp. 29-31.

68 Ley N° 28212, que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política en lo que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, y el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM que dicta medidas sobre los ingresos por todo concepto de los Alcaldes.

69 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de marzo de 2007.

70 Moisés Palomino, Diego Cerna y Miguel Ríos. “El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal”. En Revista Argumentos, año 7, N° 2, mayo 2013, p. 40.

Cabe señalar que en las escalas XVII-XIV se ubican los gobiernos locales cuya población electoral se encuentra en el rango de los 1,001 a los 10,000 habitantes. Es precisamente en este rango que se encuentran varias municipalidades distritales que, conforme se ha demostrado durante el análisis de los casos, han tenido dificultades en el proceso de ejecución de los proyectos de saneamiento. Ellas son las siguientes:

**Cuadro 18**  
**Remuneraciones de los alcaldes de las municipalidades distritales que tuvieron a cargo la ejecución de los proyectos de saneamiento supervisados por la Defensoría del Pueblo**

Municipalidad Distrital	Población electoral	Remuneración del alcalde (Nuevos Soles)
Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz	3,283	S/. 5,850.00
Municipalidad Distrital de Huanchaco	3,262	S/. 3,250.00
Municipalidad Distrital de Mochumí	3,377	S/. 3,250.00
Municipalidad Distrital de Pacasmayo	3,107	S/. 3,250.00
Municipalidad Distrital de Pítipu	3,366	S/. 2,600.00

Fuente: Decreto Supremo N° 025-2007-PCM - Proyecciones de remuneraciones de Alcaldes. Separata Especial

Nota: La Municipalidad Distrital de Paiján no se encuentra en la relación de municipalidades  
Elaboración propia

Estos topes salariales de alguna forma impedirían que las municipalidades, en especial aquellas que se encuentran en las zonas rurales, puedan contratar profesionales que cumplan con los perfiles requeridos para determinadas tareas técnicas, dado que las remuneraciones ofrecidas no son acordes con el nivel de especialización requerido y las responsabilidades asignadas.

Dicha normatividad, a su vez, generaría una alta volatilidad del personal en las municipalidades, lo cual va en detrimento del fortalecimiento de la gestión municipal al propiciar la contratación de personal no calificado o con escasa experiencia, impidiendo de esta manera el cumplimiento de los requisitos mínimos de calificación profesional que exige el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado para supervisar el proceso de ejecución de las obras públicas -que en el marco de lo señalado en el Reglamento Nacional de Edificaciones debiera ser un profesional titulado en Ingeniería Civil o Arquitectura-. Esta situación en cierto grado explicaría la inadecuada gestión de los proyectos de inversión pública a nivel municipal.

En ese sentido, si bien se encuentra vigente la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil -que busca establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades del Estado, basando su contratación en criterios de mérito, transparencia y capacitación, lo cual incluye al personal de las municipalidades-, es necesario que durante la implementación de este régimen se revise las normas que regulan los toques salariales de los funcionarios y servidores municipales, a fin de establecer determinadas condiciones que permitan la contratación de personal calificado tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) Los recursos o ingresos de las municipalidades,
- b) El nivel de acceso a servicios básicos en el ámbito de jurisdicción de las municipalidades y la necesidad de personal calificado para impulsar y/o supervisar la ejecución de infraestructura,
- c) Las diferentes realidades socioeconómicas del ámbito de jurisdicción de las municipalidades,
- d) Los requisitos técnicos y profesionales que deben cumplir ciertos funcionarios o servidores municipales para la realización de determinadas funciones, de conformidad con las normas respectivas

## **2.2 Responsabilidades de monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento respecto a la ejecución de proyectos financiados por el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU).**

La Resolución Ministerial N° 231-2012/VIVIENDA que aprobó el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Saneamiento Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, creó -entre otras dependencias administrativas- la Unidad de Monitoreo y Control, la cual es responsable del seguimiento y monitoreo de los convenios de transferencias y de los proyectos que ejecuten los gobiernos regionales, gobiernos locales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento con financiamiento de dicho Programa, hasta su liquidación y transferencia.

Esta unidad inició sus labores en marzo de 2013 a efectos de realizar el monitoreo y control del avance físico y financiero de las obras ejecutadas bajo convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento<sup>71</sup>, teniendo entre sus principales funciones:

---

<sup>71</sup> Según información proporcionada por el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, mediante el Oficio N° 677-2014/VIVIENDA/MVCS/PNSU/1.0 del 06 de marzo de 2014.

- a) Realizar el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los convenios de financiamiento de proyectos con recursos del Programa.
- b) Efectuar el proceso de seguimiento y monitoreo de las obras que ejecutan los gobiernos regionales, gobiernos locales y entidades prestadoras de servicios de saneamiento con financiamiento del Programa.
- c) Mantener actualizados y participar en el desarrollo de los sistemas de información referidos a las acciones que son materia de competencia de la Unidad, y emitir los informes que faciliten el control de gestión del Programa.
- d) Evaluar e implementar las recomendaciones derivadas de las actividades de monitoreo y control, así como de los Órganos del Sistema Nacional de Control.

Sobre el particular, el Programa Nacional de Saneamiento Urbano proporcionó a la Defensoría del Pueblo<sup>72</sup> la relación de los proyectos de saneamiento con convenio de financiamiento monitoreados en el período 2011-2013, los cuales además recibieron asesoramiento técnico y financiero por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Dicha relación muestra un total de 523 proyectos monitoreados, su estado y el presupuesto transferido a cada uno de ellos. Respecto a la responsabilidad de la ejecución, 343 se sitúan en el ámbito de alguna municipalidad distrital, 88 se distribuyen en municipalidades provinciales, 52 en Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), y 40 en gobiernos regionales.

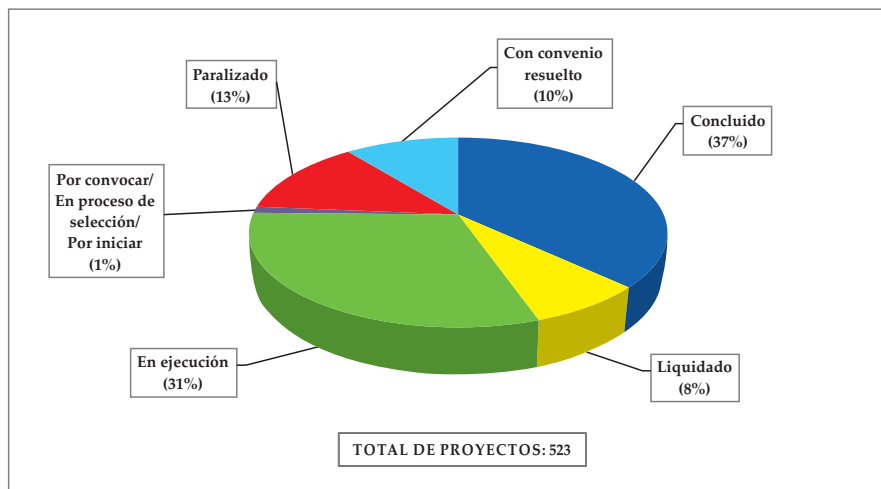
En lo que se refiere al estado situacional de los proyectos de saneamiento monitoreados, los proyectos paralizados y con convenio resuelto suman el 23%, conforme se puede apreciar a continuación:

---

72 Oficio N° 617-2014/VIVIENDA/MVCS/PNSU/1.0 del 06 de marzo de 2014.

**Gráfico 20**

**Estado situacional de los proyectos de saneamiento monitoreados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el periodo 2011-2013**



Fuente: Programa Nacional de Saneamiento Urbano - MVCS  
Elaboración propia

De otra parte, es necesario señalar que el 76% de los proyectos monitoreados en situación de paralizados o con convenio resuelto están a cargo de municipalidades distritales y provinciales. Esto mostraría que existe una relación entre las obras de saneamiento inconclusas o que exceden los plazos razonables para su culminación, y las municipalidades como unidades ejecutoras.

Las regiones en las que se concentraron el 58% de los proyectos monitoreados son Cajamarca (54), Puno (52), Lambayeque (40), San Martín (40), La Libertad (33) y Piura (32). En tanto el mayor número de proyectos paralizados o con convenio resuelto están en Lambayeque (13), Cajamarca (11), La Libertad (10) y Loreto (08).

**Cuadro 19**

**Estado situacional de los proyectos de saneamiento monitoreados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el periodo 2011-2013, por regiones**

Región	Nº de proyectos	Concluido	Liquidado	En Ejecución	Por convocar/ En proceso de selección/ Por iniciar	Paralizado	Con venio resuelto
Amazonas	24	10	2	6	0	4	2
Áncash	9	3	0	3	0	1	2
Apurímac	22	5	0	9	1	3	4
Arequipa	11	3	0	5	0	3	0
Ayacucho	16	8	1	5	0	1	1
Cajamarca	54	14	11	18	0	7	4
Cusco	16	7	1	3	0	5	0
Huancavelica	25	16	3	4	0	0	2
Huánuco	20	10	2	4	0	2	2
Ica	14	5	1	2	0	1	5
Junín	26	12	0	10	0	4	0
La Libertad	33	8	4	11	0	4	6
Lambayeque	40	14	6	7	0	9	4
Lima	27	10	2	7	3	4	1
Loreto	16	6	0	2	0	6	2
Madre de Dios	2	1	0	0	0	0	1
Moquegua	6	1	0	2	0	1	2
Pasco	10	4	1	0	0	2	3
Piura	32	9	0	15	0	3	5
Puno	52	22	1	21	0	5	3
San Martín	40	16	3	19	0	1	1
Tacna	10	4	1	1	2	0	2
Tumbes	9	1	0	4	0	2	2
Ucayali	9	5	1	2	0	0	1
Total	523	194	40	160	6	68	55

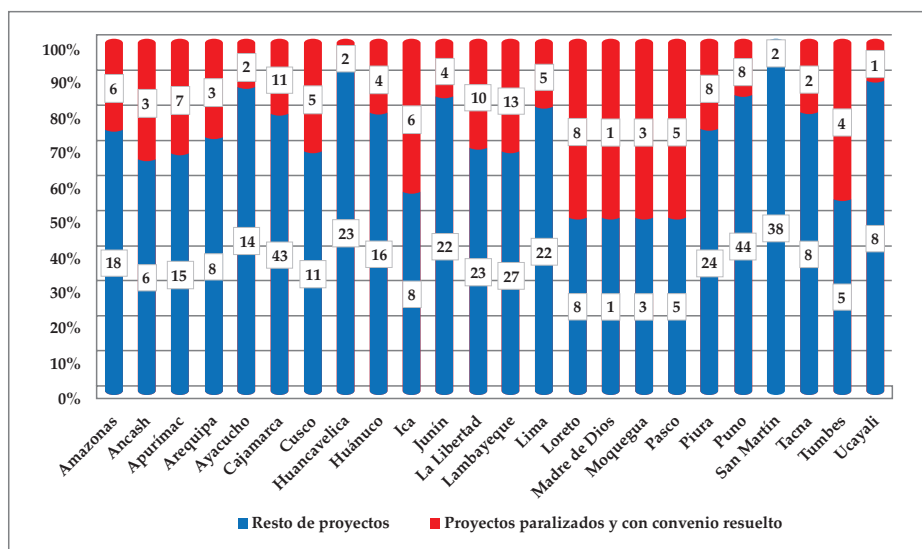
Fuente: Programa Nacional de Saneamiento Urbano - MVCS  
Elaboración Propia

Asimismo, es importante señalar que al analizar el porcentaje que representan los proyectos paralizados y con convenio resuelto respecto del total de

proyectos monitoreados, se aprecia que en las regiones Loreto, Madre de Dios, Moquegua y Pasco el 50% de los proyectos se encuentran en dicha condición; en Tumbes e Ica, ellos representan el 40% de los proyectos; y alrededor del 30% en Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Cusco, La Libertad, Lambayeque y Piura.

**Gráfico 21**

**Porcentaje de proyectos paralizados y con convenio resuelto monitoreados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el periodo 2011-2013**



Fuente: Programa Nacional de Saneamiento Urbano – MVCS  
Elaboración Propia

Para la ejecución de los 523 proyectos monitoreados, el Programa Nacional de Saneamiento Urbano transfirió un total de S/. 3,420,465,001.53 millones de Nuevos Soles; de este monto, el 22% -equivalente a S/. 767,202,588.38 millones de Nuevos Soles- se invirtió en proyectos paralizados o con convenios resueltos. Las regiones en las que se invirtieron más recursos en el tipo de proyectos señalados son: Lambayeque (S/. 147 millones), Loreto (S/. 72 millones), Lima (S/. 60 millones), Cajamarca (S/. 59 millones), Moquegua (S/. 51 millones), Piura (S/. 46 millones) y Huánuco (S/. 41 millones).

Por otro lado, 216 proyectos monitoreados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en los que se detectaron irregularidades, fueron reportados a la Contraloría General de la República a fin que adopte las

acciones de control correspondientes. Las regiones en las que se registraron la mayor cantidad de proyectos con alertas a la Contraloría General de la República, fueron: San Martín (25), Puno (22), Junín (21) y La Libertad (20).

**Cuadro 20**

**Proyectos monitoreados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, reportados a la Contraloría General de la República**

Región	Proyectos monitoreados	Proyectos reportados a Contraloría	Región	Proyectos monitoreados	Proyectos reportados a Contraloría
Amazonas	24	7	Lambayeque	40	6
Áncash	9	2	Lima	27	7
Apurímac	22	14	Loreto	16	12
Arequipa	11	4	Madre de Dios	2	0
Ayacucho	16	0	Moquegua	6	0
Cajamarca	54	15	Pasco	10	9
Cusco	16	10	Piura	32	16
Huancavelica	25	8	Puno	52	22
Huánuco	20	7	San Martín	40	25
Ica	14	4	Tacna	10	1
Junín	26	21	Tumbes	9	2
La Libertad	33	20	Ucayali	9	4
216 proyectos reportados a la Contraloría General de la República					

Fuente: Programa Nacional de Saneamiento Urbano – MVCS  
Elaboración Propia

De acuerdo a los datos mostrados, se aprecia que las acciones de monitoreo de los proyectos de saneamiento que realiza el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, resulta importante en el recojo de información que permita brindar alertas de los principales problemas que presentan las entidades públicas durante el proceso de ejecución de los proyectos de inversión.

En ese sentido, puede resultar beneficioso fortalecer la Unidad de Monitoreo y Control a cargo del mencionado Sector, a fin que se efectúe un seguimiento oportuno del levantamiento de las observaciones por parte de las unidades ejecutoras, así como el cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a las entidades y a la Contraloría General de la República, contenidas en los informes de monitoreo.

En lo que corresponde a la publicidad de los informes de monitoreo a las obras de saneamiento emitidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es necesario que esta información sea accesible a la ciudadanía. Sobre el particular, cabe señalar que el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 “Agua es vida”, reconoció la importancia de contar con sistemas de información precisa, que permitan a las autoridades y a la población acceder a datos relevantes sobre los servicios de saneamiento, lo cual incluye la ejecución de proyectos inversión pública.

Conforme a lo señalado en el mencionado Plan, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento asumió la tarea de promover la participación del sector privado, de la población, de las municipalidades y de los gobiernos regionales, implementando como unos de sus instrumentos el Sistema de Información Sectorial en Agua y Saneamiento (SIAS), el cual recopila, elabora y distribuye la información necesaria sobre el Sector Agua y Saneamiento a nivel nacional para su operación y para las actividades de dirección y control correspondiente.

No obstante, actualmente el acceso al SIAS que viene operando en el portal web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento<sup>73</sup>, no es de acceso público. Por ello, dicho Ministerio debe evaluar el fortalecimiento del referido sistema a través de la habilitación de su acceso a todos los ciudadanos interesados en conocer sobre los avances del sector, así como su actualización con información relativa al resultado de los informes de monitoreo de las obras que financia, el cumplimiento de obligaciones por parte de las unidades ejecutoras, así como las alertas ante irregularidades en la ejecución de obras.

### **2.3 Intervención en proyectos de agua y saneamiento paralizados y financiados con recursos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.**

La Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento<sup>74</sup>, establece en su novena disposición complementaria final que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento podrá intervenir en calidad de coejecutor en aquellos proyectos de agua y saneamiento financiados con recursos transferidos por éste, cuando se encuentren paralizados por más de un (01) año.

<sup>73</sup> [http://perseo.vivienda.gob.pe/sias/inicio/page\\_principal.aspx](http://perseo.vivienda.gob.pe/sias/inicio/page_principal.aspx).

<sup>74</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de junio de 2013.

Para ello, el Ministerio de Vivienda realizará las acciones correspondientes para la culminación, con cargo a los recursos de la obra paralizada; y en caso los recursos disponibles no permitan la culminación del proyecto, el ministerio asumirá excepcionalmente dicho costo, con cargo a los recursos asignados a su presupuesto institucional y previo informe de disponibilidad presupuestaria.

Asimismo, esta intervención se aprueba mediante resolución ministerial previo informe técnico y legal del órgano competente y siempre que se cumpla lo siguiente:

- a. Que la unidad ejecutora del proyecto resuelva su relación contractual con la empresa contratista.
- b. Que la unidad ejecutora del proyecto entregue al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el expediente técnico de la obra<sup>75</sup>, el acta de constatación física e inventario de materiales y la pre liquidación de la obra, así como la última valorización acumulada debidamente suscrita.

Complementariamente a ello, se constituye dentro de la Unidad de Infraestructura y Sostenibilidad del Ministerio de Vivienda, el Área Técnica de obras paralizadas encargada de revisar y evaluar el estado actual de las obras de saneamiento paralizadas y financiadas con recursos públicos del ministerio<sup>76</sup>. Así también, en atención a la propuesta de dicha Área, mediante Resolución Directoral N° 075-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 se aprobó la Directiva N° 006-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU “Lineamientos para la evaluación e intervención de las obras de agua y saneamiento paralizadas y financiadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento”.

Los lineamientos establecen disposiciones generales y específicas, que en líneas generales comprende la elaboración de un diagnóstico físico, técnico-legal y financiero de las obras paralizadas, a través de visitas in situ a la obra que permitan verificar los componentes de la obra existente, situación del terreno, fuentes de agua, existencia de conflictos sociales, evaluación de problemas que impidieron la culminación de la obra y determinación de propuestas de intervención.

---

75 Este requisito fue incorporado por la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 015-2013-VIVIENDA, que aprobó el reglamento de la Ley N° 30045, y publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de noviembre de 2013.

76 Área Técnica constituida mediante Resolución Directoral N° 059-2014-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0, del 22 de setiembre de 2014.

En la etapa de diagnóstico así como en el reinicio de las obras paralizadas, se deberá contar con la intervención de la entidad ejecutora y del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, a efectos de la suscripción de convenios con compromisos a cumplir por ambas entidades para el reinicio y co-ejecución de la obra o la elaboración de los estudios correspondientes.

No obstante, desde la constitución del Área Técnica de obras paralizadas en setiembre de 2014, no se ha tomado conocimiento respecto de algún proyecto de agua o alcantarillado que se encuentre en la condición de paralizado –y financiado por el sector Vivienda-, que haya sido asumido por el Ministerio de Vivienda para su co-ejecución con la entidad.

En cuanto a proyectos concretos que han recibido financiamiento del Ministerio de Vivienda y que a la fecha se encuentran en condición de paralizados, la Defensoría del Pueblo detectó que en el grupo de proyectos supervisados existen dos proyectos que reúnen estas características y en los que el referido ministerio puede intervenir a efectos de asegurar la culminación de las obras.

Estas obra son el proyecto de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable en los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico en La Libertad (SNIP 14374), el cual según información del SOSEM registra el último gasto devengado en agosto de 2013; y el proyecto de mejoramiento de las redes de agua y alcantarillado en la Urbanización San Carlos en el distrito de José Leonardo Ortiz en Lambayeque (SNIP 112814), con registro de último devengado en diciembre del año 2013, y una ejecución física del 41.2% según Infobras.

Sin embargo, es importante recalcar la existencia de otros 05 proyectos de saneamiento también financiados por el Ministerio de Vivienda, y cuya culminación a abril del 2015 registra una demora de alrededor de 6 años en promedio. Estos son proyectos que se desarrollan en Abancay (SNIP 90700), La Libertad (SNIP 29066), Lambayeque (SNIP 46332), Lambayeque (SNIP 65101) y Tumbes (SNIP 29120).

En atención a las restricciones en el acceso a los servicios de agua y alcantarillado que genera la excesiva demora en la culminación de los proyectos financiados por el sector, el Ministerio de Vivienda debería evaluar el establecimiento de ciertas condiciones para su intervención en aquellos proyectos, que sin encontrarse paralizados por más de un (01) año, hayan presentado o presenten deficiencias en la ejecución que ocasionan la demora

para la culminación, considerando la devaluación de las obras ya ejecutadas y el riesgo que existe en la sostenibilidad del proyecto.

## CAPÍTULO IV

### **SUPERVISIÓN, CONTROL Y APLICACIÓN DE SANCIONES POR DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE AGUA Y ALCANTARILLADO**

#### **1. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la imposición de sanciones o medidas correctivas a empresas contratistas.**

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene entre sus funciones supervisar, de forma aleatoria y/o selectiva, los procesos de contratación que se realicen en el marco de la normativa de contrataciones públicas.

En lo que se refiere a la ejecución de proyectos de inversión pública, la intervención de dicho organismo es fundamental para la imposición de sanciones o medidas correctivas a las empresas contratistas que trasgredan la normativa de contrataciones públicas, pero también en la resolución de controversias arbitrales por temas contractuales que surjan entre las entidades públicas y dichas empresas.

Asimismo, el artículo 51 del Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, establece que el OSCE tiene la potestad de imponer sanciones administrativas a los proveedores, participantes, postores y/o contratistas que incurran en las infracciones tipificadas en dicha norma, entre las que se encuentran: la resolución del contrato por causal atribuible a la contratista, haber ejecutado la obra con existencia de vicios ocultos previa sentencia judicial firme o laudo arbitral, suscribir un contrato de ejecución de obra por montos mayores a su capacidad libre de contratación, o presentar documentos falsos o información inexacta a las entidades, entre otros.

Las sanciones administrativas serán impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, las cuales podrán consistir en la inhabilitación temporal, inhabilitación definitiva y en sanciones económicas a los proveedores, participantes, postores y contratistas. Asimismo, la imposición de sanciones no constituye impedimento para que la contratista cumpla con la ejecución de los contratos que tuviera suscritos hasta la culminación de los mismos.

Cabe señalar que el OSCE tiene el deber de comunicar a la Contraloría General de la República aquellas trasgresiones que observe a la normativa de contrataciones públicas, en las que existan indicios razonables de perjuicio económico al Estado, comisión de delito, o infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional.

En ese sentido, atendiendo a la importancia de las acciones de supervisión y sanción que efectúa el OSCE respecto a las empresas contratistas que celebran contratos con el Estado, la Defensoría del Pueblo solicitó a dicha entidad información respecto a las sanciones impuestas a las empresas y/o personas que hayan participado en la ejecución de proyectos de infraestructura de saneamiento, por infracción a la normatividad sobre contrataciones públicas<sup>77</sup>. Sin embargo, el OSCE no atendió dicho requerimiento de información.

Respecto a la publicidad de las sanciones impuestas, y de conformidad con el artículo 208 del Decreto Supremo N° 184-2008-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, el OSCE administra un Registro de Inhabilitados<sup>78</sup> que permite acceder a información respecto a los proveedores, participantes, postores o contratistas que cuentan con inhabilitación temporal o definitiva para participar en procesos de selección o contratar con el Estado. Asimismo, dicho registro permite visualizar información de los socios, representante y de los órganos de administración a la fecha de la infracción.

Actualmente, dicho organismo también publica en su portal web la “Relación de proveedores con multa pendiente (deudores y morosos)” y el número de la resolución que impone la sanción<sup>79</sup>; sin embargo, en la mayoría de los casos sólo se puede visualizar la razón social del contratista, y no se puede acceder al contenido de la resolución que sanciona.

Al respecto, es importante destacar que la nueva Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, que aún no está vigente<sup>80</sup>, introduce una disposición que contempla la obligación de publicar en el Registro Nacional de Proveedores los datos de los proveedores, participantes, postores y/o contratistas que

77 Oficio N° 0186-2014-DP/AMASPPI, recibido el 04 de junio de 2014.

78 Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consultasenlinea/inhabilitados/busquedaasp?action=enviar>

79 Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consultasenlinea/multados/consultaMultados.asp>

80 De conformidad con la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30225, esta norma entrará en vigencia a los treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación de su reglamento, excepto la segunda y tercera disposiciones complementarias finales que se encuentran vigentes desde el 12 de julio de 2014.

hayan sido sancionados (inhabilitados y multados), incluyendo información de los socios o titulares, y de los integrantes de los órganos de administración, de conformidad con el procedimiento que se prevea en el reglamento de la norma (artículo 50.6).

La difusión de la información antes señalada permitirá que las entidades públicas puedan adoptar decisiones adecuadas durante sus procesos de contratación, cuidando de no seleccionar a personas o empresas que tengan antecedentes de incumplimientos a la normativa sobre contrataciones públicas; asimismo, suma a tales propósitos conocer los datos de los integrantes de las empresas sancionadas, dado que los miembros de estas empresas podrían constituir otras con diferente nombre social para continuar contratando con el Estado.

De igual forma, esta información permitirá que la ciudadanía -en forma colectiva o individual- ejerza una mejor vigilancia respecto a las contrataciones públicas, incluso ayudando a generar alertas a las instituciones respecto a obras públicas que se vienen ejecutando en sus jurisdicciones.

## **2. La Contraloría General de la República y la determinación de la responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos.**

De conformidad con la Constitución Política del Estado y la Ley N° 27785<sup>81</sup>, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la Contraloría es el ente rector del Sistema Nacional de Control, que ejerce el control externo de la ejecución del presupuesto público y de la gestión económica y financiera del Estado, ya sea de manera preventiva o correctiva.

Para el ejercicio de sus funciones la Contraloría realiza diferentes labores de control, las cuales pueden consistir en el control de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno, u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, así como inspecciones y verificaciones.

Respecto al control en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, la Contraloría tiene a su cargo la determinación de la responsabilidad por

---

81 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2002.

el incumplimiento de lo establecido en la Ley N° 27293<sup>82</sup>, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, y en sus disposiciones reglamentarias y complementarias, ya sea por cualquier entidad, empresa, órgano o dependencia del sector público obligado a su cumplimiento.

Las labores de control que lleva a cabo la Contraloría están orientadas a determinar la responsabilidad administrativa funcional de los servidores y funcionarios públicos, y a la consecuente imposición de sanciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los titulares de las entidades, sin perjuicio de las responsabilidades de tipo civil o penal que se deben procesar en la vía judicial respectiva. En el cumplimiento de las labores de control de la Contraloría, los Órganos de Control Institucional (OCI) cumplen un rol preponderante, dado que éstos constituyen la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental dentro de cada entidad.

## **2.1 Limitaciones en la implementación y funcionamiento de los Órganos de Control Institucional (OCI).**

La Resolución de Contraloría General N° 163-2015-CG, que aprueba la Directiva de los Órganos de Control Institucional<sup>83</sup>, establece que los denominados OCI tienen por finalidad llevar a cabo el control gubernamental en la entidad en la que ejercen funciones, promoviendo la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad<sup>84</sup> cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de los servicios de control simultáneo y posterior, y servicios relacionados.

Ello implica el ejercicio del control interno preventivo, como las veedurías<sup>85</sup>, así como labores de control no programadas cuando sean requeridas por el

---

82 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 2015.

83 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de octubre de 2008.

84 De acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, las entidades sujetas a control son el gobierno central, sus entidades y órganos; los gobiernos regionales y locales e instituciones y empresas que les pertenece; las unidades administrativas del Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público; los organismos autónomos creados por la Constitución; y las empresas del Estado y entidades privadas, entidades no gubernamentales y entidades internacionales por los recursos y bienes del Estado que perciban y administren.

85 De conformidad con la Resolución de Contraloría N° 094-2009-CG, que aprueba la Directiva N° 002-2009-CG/CA "Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República - Contraloría y los Órganos de Control Institucional - OCI", publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2009.

titular de la entidad, actuando de oficio, o en atención a las denuncias que formulen los servidores, funcionarios públicos y la ciudadanía en general<sup>86</sup>.

No obstante, aun cuando funcional y administrativamente los jefes de los OCI dependen de la Contraloría, la Ley N° 27785 y la Directiva de los Órganos de Control Institucional establecen que es el titular de la entidad el responsable de la implantación (incorporación en la estructura orgánica de la entidad) e implementación (asignación de recursos para la ejecución de sus actividades de control, como la contratación de personal y/o servicios) del referido órgano.

En efecto, el numeral 7.1.1 de la Directiva de los Órganos de Control Institucional, señala que la falta de implementación e implantación del OCI por parte de la entidad constituye una infracción grave sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría.

Sin embargo, en algunas situaciones la dependencia económica del OCI respecto de la entidad, restringe en cierto modo el ámbito de autonomía para el ejercicio de las acciones de control frente a las entidades públicas.

Debido a ello, a través de la Ley N° 29555, Ley que implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República<sup>87</sup>, se dispuso la incorporación progresiva de las plazas y el presupuesto de los OCI existentes al 31 de diciembre de 2009 al ámbito presupuestal de la Contraloría, a fin de consolidar la independencia y autonomía de estas oficinas en el ejercicio del control gubernamental en las entidades a su cargo. Este proceso debía iniciar el año 2011 de manera progresiva: en una primera etapa se debían incorporar las plazas de los jefes de los OCI; y en la segunda etapa, las plazas del personal auditor, especialista y administrativo.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Contraloría información respecto a la implementación de los Órganos de Control Institucional en las entidades públicas, las labores de control que ha venido desarrollando para la detección de irregularidades en los procesos de selección de servicios y/o ejecución de obras de saneamiento durante el periodo 2010-

<sup>86</sup> De conformidad con la Resolución de Contraloría N° 184-2011-CG, que aprueba la Directiva "Sistema Nacional de Atención de Denuncias", publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2011.

<sup>87</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de julio de 2010.

2013, y la relación y el estado actual de las acciones judiciales iniciadas a partir de las recomendaciones de los informes emitidos en el mencionado período<sup>88</sup>. La entidad no proporcionó la información solicitada.

Sin embargo, de conformidad con el informe presentado por el Contralor General de la República a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República en el año 2014<sup>89</sup>, actualmente de los 3,783 funcionarios de los OCI a nivel nacional, sólo se ha logrado incorporar a 469 funcionarios –equivalente al 12%– al ámbito presupuestal de la Contraloría; entre ellos 187 jefes y 47 auditores. Al respecto, el Contralor señaló que este proceso se ha visto afectado debido a que no se transfirieron a la Contraloría los recursos suficientes para que pueda dar cumplimiento a la mencionada ley.

Asimismo, el Contralor señaló que el 78% de las entidades públicas a nivel nacional no ejerce ningún tipo de fiscalización debido a la falta de Órganos de Control Institucional, y el 82% de instituciones en provincias no tienen control interno; esta situación es más alarmante en el ámbito regional, donde sólo el 4% de entidades tiene OCI. El Contralor señaló que este déficit obedece principalmente a un tema presupuestal que impide contratar el número de funcionarios especializados suficientes para hacer cumplir las normas en materia de control gubernamental.

## **2.2 El ejercicio del control gubernamental y la aplicación del principio de oportunidad para la determinación de responsabilidades.**

Una de las conclusiones derivadas de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo el año 2014, respecto a la ejecución de 19 proyectos de infraestructura de saneamiento, es la ausencia de control de la ejecución de obras públicas (ver gráfico 18 y cuadro 16) por parte de los Órganos de Control Institucional de las unidades ejecutoras respectivas, debido en algunos casos a limitaciones en la capacidad técnica y operativa para ejercer labores de control respecto a la gestión de las inversiones públicas por parte de las entidades.

Otro de los factores que incide en que diversas actuaciones de las entidades vinculadas con la ejecución de obras públicas no sean materia de control, es la

<sup>88</sup> Oficio N° 0185-2014-DP/AMASPPI, recibido el 04 de junio de 2014.

<sup>89</sup> Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República (Periodo Anual de Sesiones 2014-2015), Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del 10 de septiembre de 2014, p. 6.

aplicación del “principio de carácter selectivo del control” en la formulación de los Planes Anuales de Control de los OCI<sup>90</sup>. En virtud de este principio, las acciones de control se programan sobre la base de la capacidad operativa y el presupuesto que le será asignado para un determinado período. Por ello resulta frecuente que proyectos de inversión que cuentan con denuncias ciudadanas y riesgos identificados por parte de otras entidades, no sean incorporados en los planes anuales de los OCI, y por ende no se efectúe ningún tipo de control.

Otro tema fundamental en el ejercicio del control gubernamental relacionado con la ejecución de obras públicas, es el cumplimiento del principio de oportunidad. Al respecto, los Órganos de Control Institucional tienen la función de remitir los Informes resultantes de sus labores de control a la Contraloría y al titular de la entidad o sector, cuando corresponda. Sin embargo, dado que los informes de control emitidos por dichos órganos constituyen actos de administración interna, pueden ser revisados de oficio por la Contraloría para garantizar ciertos estándares de calidad en los servicios de control.

En efecto, dicho procedimiento se encuentra regulado en la Resolución de Contraloría N° 274-2014-CG, que aprueba la Directiva N° 003-2014-CG/ACA “Revisión de oficio de los informes emitidos por los Órganos de Control Institucional de acuerdo a estándares de calidad”<sup>91</sup>, lo cual implica que los informes de estas instancias pueden ser reformulados para superar las deficiencias advertidas, antes de ser puestos en conocimiento del titular de la entidad.

La Directiva establece que la revisión de oficio de los informes se ejerce sobre una muestra seleccionada, por lo que los informes no seleccionados deberán ser remitidos por el OCI al titular de la entidad e instancias correspondientes para la implementación de las recomendaciones. Sin embargo, en la práctica, algunos órganos han optado por integrar este mecanismo de revisión excepcional a sus procedimientos regulares, es decir, previo a la emisión de sus informes de control.

Cabe advertir que un vacío de la Directiva es la falta de regulación del plazo

---

90 Resolución de Contraloría N° 321-2011-CG, que aprueba los Lineamientos de Política para la Formulación de los Planes Anuales de Control 2012 y la Directiva N° 007-2011-CG/PEC “Formulación y Evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control Institucional para el año 2012”, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de noviembre de 2011.

91 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2014.

máximo en que los informes de los Órganos de Control Institucional deben ser revisados por la Contraloría, aun cuando la norma señala que la selección del informe debe cautelar la inmediatez de su remisión a la entidad para el logro de resultados oportunos, de tal forma que no se vulnere el principio de oportunidad en el ejercicio del control gubernamental.

Esta situación podría convertir en ineficientes las labores efectuadas por los funcionarios de los OCI, así como inducirlos a incurrir en una falta grave por la omisión o retraso en remitir el informe respectivo a las autoridades, instancias o unidades orgánicas competentes en la implementación de las recomendaciones derivadas de la labor de control, de conformidad con lo establecido en la Resolución de Contraloría N° 134-2015-CG, que aprueba la versión actualizada del “Reglamento de Infracciones y Sanciones” de la Contraloría<sup>92</sup>.

### **2.3 Seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas por los Órganos de Control Institucional (OCI)**

Por último, en lo que se refiere a la implementación de las recomendaciones de los informes resultantes de las acciones de control de la Contraloría, la Resolución de Contraloría N° 279-2000-CG, que aprueba la Directiva N° 014-2000-CG/B150 “Verificación y Seguimiento de implementación de Recomendaciones derivadas de Informes de Acciones de Control”<sup>93</sup>, establece que corresponde a los OCI efectuar la verificación y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes resultantes y de los procesos judiciales derivados de las acciones de control, y evaluar los resultados de las acciones adoptadas por la entidad.

No obstante, la Defensoría del Pueblo ha podido verificar que en algunos casos no existe un seguimiento oportuno. Este hecho se produjo en el proyecto “Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Fila Alta” (SNIP 13637), en la provincia de Jaén, región de Cajamarca, el cual se ejecutó entre junio de 2006 a noviembre de 2011, y que fue concluido con graves deficiencias en su funcionamiento (rebose de buzones e inundación de calles).

Al respecto, la Oficina Regional de Control de Cajamarca en el año 2010

---

<sup>92</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de marzo de 2015.

<sup>93</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2000.

emitió el Informe de Verificación de Denuncia N° 007-2010-CG/ORCA-AR<sup>94</sup>, denominado “Irregularidades en la Ejecución de la Obra Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Fila Alta”, en el cual se describe la identificación de la comisión de posibles ilícitos penales (delitos de falsedad genérica e incumplimiento de deberes funcionales).

Sin embargo, de conformidad con la Disposición N° 03 de la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Jaén, en relación a la investigación efectuada por la Contraloría respecto a la comisión del delito de incumplimiento de deberes funcionales, se estableció que si bien los hechos denunciados constituían una omisión ilegal a las funciones que le eran inherentes al imputado, habían transcurrido más de 3 años desde la comisión de los hechos materia de instrucción contra éste. Ante ello, la Fiscalía concluye que la acción penal prescribió, lo cual derivó en el archivamiento definitivo de los actuados.

Por otro lado, si bien la investigación de la Contraloría en la parte correspondiente a la detección de indicios de la comisión del delito de falsedad genérica dio lugar a la instauración de un proceso penal que se desarrolló en el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Jaén<sup>95</sup>, la Oficina Regional de Control de Cajamarca informó a la Defensoría del Pueblo que se declaró fundado el sobreseimiento de la causa, por lo que el proceso quedó archivado<sup>96</sup>.

En ese sentido, es importante que la Contraloría pueda destinar esfuerzos para realizar un efectivo seguimiento a sus recomendaciones, para posteriormente dar a conocer los resultados obtenidos de conformidad con las disposiciones de publicación de recomendaciones, sobre las cuales se tratará en el Capítulo VI de la presente investigación.

### **3. El Ministerio Público y la determinación de las responsabilidades penales de las entidades públicas y las empresas contratistas.**

El Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957<sup>97</sup>, establece que el Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal. El Fiscal

---

94 Dicho informe fue remitido al Ministerio Público para su respectiva investigación (Carpeta Fiscal N° 783-2009).

95 Expediente N° 642-2010

96 Oficios N° 00872-2014-CG/ORCA y N° 01101-2014-CG/ORCA del 17 de septiembre y 17 de diciembre de 2014, respectivamente.

97 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de julio de 2004.

conduce desde su inicio la investigación del delito, actuando de oficio, a instancia de la víctima, por acción popular o por noticia policial.

En el caso particular de la ejecución de obras públicas, la actuación especializada y oportuna del Ministerio Público es fundamental en la investigación y persecución de los delitos que se cometen en dicho ámbito, pudiendo además incidir en las graves repercusiones sociales que de por sí se producen con la paralización o el mal funcionamiento de un proyecto de inversión pública. Esto quiere decir que la actuación fiscal debe estar orientada a lograr en el menor tiempo posible la determinación de las responsabilidades penales, para impedir situaciones de impunidad de los actos de corrupción en los que suelen incurrir las partes, es decir, tanto las entidades públicas como las empresas contratistas y supervisoras.

Asimismo, las investigaciones que previamente efectúan otras instituciones con competencias en la supervisión y control de la ejecución de obras públicas, como la Contraloría General de la República y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, constituyen una importante fuente de denuncias para el Ministerio Público<sup>98</sup>. Este es el caso, por ejemplo, de los Informes Penales de la Procuraduría Pública de la Contraloría que son remitidos a las autoridades judiciales para brindar mayores elementos de juicio durante la evaluación de los hechos y la determinación de los delitos imputados.

Sin embargo, a partir de la supervisión de la ejecución de obras de saneamiento realizada por la Defensoría del Pueblo el año 2014, se evidencia que en las intervenciones del Ministerio Público no existe una actuación oportuna, rápida y técnica, sino que -por el contrario- suelen presentarse excesivas demoras en la investigación fiscal y limitaciones para efectuar las pericias pertinentes cuando el caso requiere una investigación complementaria especializada.

De otra parte, es importante advertir que la intervención formal del Ministerio Público suele ocasionar la paralización de la obra, así como la inhibición de otras instituciones para continuar con sus labores de supervisión y control sobre el proyecto en cuestión.

---

<sup>98</sup> Para estos efectos, la Contraloría General de la República cuenta con la Directiva N° 004-2014-CG-PRON "Comunicación al Ministerio Público de hechos evidenciados durante el desarrollo de servicios de control posterior", aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 349-2014-CG.

Entre los proyectos supervisados por la Defensoría del Pueblo, en 07 de ellos ha existido intervención del Ministerio Público. Uno de ellos es el proyecto “Construcción del sistema integral de agua potable y alcantarillado de Pítipo cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U, La Libertad, distrito de Pítipo - Ferreñafe - Lambayeque” (SNIP 46332), el cual se viene ejecutando desde marzo del año 2008 y hasta la fecha sigue inconcluso.

Sobre el caso en particular, en octubre del año 2010 algunos ciudadanos y el ex alcalde de la Municipalidad Distrital de Pítipo denunciaron a los ex funcionarios de dicha entidad y representantes legales de la empresa contratista (Consortio Perú II) y la empresa supervisora (Consortio Pítipo & Ingenieros Asociados), por presuntas irregularidades en la ejecución de la obra. Dichas denuncias, que fueron acumuladas, derivaron en la apertura de una investigación preliminar a cargo de la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Ferreñafe, por delito contra la Administración Pública en agravio de la Municipalidad Distrital de Pítipo (Carpeta Fiscal N° 607-2010).

Sin embargo, desde diciembre de 2013 el referido caso se encuentra en estado “Con Acusación”, de conformidad con la información brindada por la Contraloría<sup>99</sup> y corroborada en el portal web del Ministerio Público<sup>100</sup>. Esto evidencia una demora de más de 4 años en la determinación de la responsabilidad penal de los denunciados.

Otro de los casos fue el proyecto “Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico” (SNIP 14374), el cual se viene ejecutando desde agosto del año 2009 y hasta la fecha sigue inconcluso. Al respecto, en octubre del año 2013 el Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Huanchaco interpuso una denuncia contra el ex alcalde Jesús Fernando Bazán Pinillos, por supuesta comisión del delito de peculado doloso por apropiación, debido a la pérdida de la documentación referida a la ejecución de la obra (expediente técnico, valorizaciones, aprobaciones de ampliación de plazos, entre otros), y la existencia de comprobantes y adelantos de dinero sin sustento.

<sup>99</sup> Oficio N° 01464-2013-CG/CRN de la Oficina de Coordinación Regional Norte, del 19 de diciembre de 2013.

<sup>100</sup> <http://www.mpfj.gob.pe/index.php/servicios/consulte-su-caso>. Fecha de visualización: 23 de marzo de 2015.

La mencionada denuncia derivó en una investigación preliminar a cargo de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de La Libertad (Carpeta Fiscal N° 420-2013), la cual mediante Disposición N° 01 del 28 de octubre de 2013 dispuso la realización en sede fiscal de diligencias preliminares de investigación por un período de 80 días. Sin embargo, de acuerdo a la información disponible en la página web del Ministerio Público, el referido caso continúa en estado “Con Investigación Preliminar”<sup>101</sup>.

Otras intervenciones del Ministerio Público que reflejan demoras excesivas en la investigación fiscal, están referidas al proyecto “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del casco central de Chiclayo antiguo y colectores Pedro Ruiz, Francisco Cabrera y Elvira García y García - Chiclayo” (SNIP 126296)<sup>102</sup>, el cual se viene ejecutando desde abril del año 2012; el proyecto “Mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias en las calles Miraflores cuadra 5 a la cuadra 8, Ricardo Palma cuadra 1 a la cuadra 8 y San Antonio cuadra 1 a la cuadra 8 del Pueblo Joven Garcés, Distrito de José Leonardo Ortiz-Chiclayo-Lambayeque” (SNIP 221326), el cual se viene ejecutando desde enero del año 2013<sup>103</sup>; y el proyecto “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo” (SNIP 112814), el cual se viene ejecutando desde febrero del año 2013<sup>104</sup>.

---

101 <http://www.mpfm.gob.pe/index.php/servicios/consulte-su-caso>. Fecha de visualización: 23 de marzo de 2015.

102 Mediante el Oficio N° 1028-2014-MP-PJES-LAMBAYEQUE del 26 de marzo de 2014, la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Fiscal de Lambayeque informó a la Defensoría del Pueblo que la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Chiclayo mediante Disposición N° 05 del 21 de enero de 2014, formalizó investigación preparatoria por los delitos de colusión agravada y negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, en agravio de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, fijándose un plazo de 08 meses para la referida investigación (Carpeta Fiscal N° 689-2013). La información disponible al 23 de marzo de 2015 en la página web del Ministerio Público, señala que el caso continúa en investigación preparatoria.

103 Mediante el Oficio N° 1028-2014-MP-PJES-LAMBAYEQUE del 26 de marzo de 2014, la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Fiscal de Lambayeque informó a la Defensoría del Pueblo que la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de José Leonardo Ortiz el 17 de marzo de 2014 formuló requerimiento acusatorio contra Raúl Cieza Vásquez y Juan Manuel Valdivia Goycochea como autores del delito contra la Administración Pública, en su modalidad de delitos cometidos por Funcionarios Públicos, en su figura de Omisión, Rehusamiento o demora de Actos Funcionales, en agravio de la Municipalidad de José Leonardo Ortiz, solicitándose la pena privativa de la libertad de 02 años más el pago de 30 días multa (Carpeta Fiscal N° 715-2013). No obstante en el portal web del Ministerio Público el estado de dicha investigación es “En Audiencia” (Fecha de visualización: 23 de marzo de 2015).

104 Carpeta Fiscal N° 2709-2014 a cargo de la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de José Leonardo Ortiz. De conformidad con el portal web del Ministerio Público dicho caso continúa en investigación preparatoria (Fecha de visualización: 23 de marzo de 2015).

Otro caso a destacar es el proyecto “Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí Bajo” (SNIP 29066), el cual se viene ejecutando desde noviembre del año 2009 y hasta la fecha sigue inconclusa. Al respecto, en el año 2012 el Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Paiján interpuso una denuncia contra el ex alcalde Segundo Valqui Castrejón, por presunta comisión de delito de peculado, al haber aprobado ampliaciones de presupuesto y de plazos en forma injustificada; no obstante, la denuncia fue archivada<sup>105</sup>.

Situación parecida se ha presentado con el proyecto “Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque” (SNIP 65101), respecto del cual en marzo del año 2013 se inició una investigación fiscal ante la Segunda Fiscalía Penal Corporativa de Lambayeque, por la presunta comisión de delitos contra la Administración Pública, en su figura de colusión, omisión de actos debidos y otros en agravio del Estado (Carpeta Fiscal N° 274-2013). Sobre el particular, mediante Disposición N° 06 del 30 de abril de 2014 dicha Fiscalía dispuso la Reserva Provisional de la investigación, debido a la falta de realización de las pericias contables y de ingeniería para determinar el perjuicio económico contra el Estado y las irregularidades técnicas cometidas durante la ejecución de la obra, diligencias que son indispensables para individualizar a los autores y partícipes de los delitos señalados.

De lo expuesto se desprende la necesidad de que el Ministerio Público evalúe una estrategia de intervención oportuna, rápida y especializada en materia de corrupción, que tenga como una de sus principales líneas de investigación la ejecución de proyectos de inversión pública, debido al gran impacto social de las obras y la cantidad de recursos públicos que suelen comprometer.

Esta estrategia deberá tener entre sus objetivos el cumplimiento de plazos razonables por parte del Ministerio Público para llevar a cabo las investigaciones preliminares, más aún si se tiene presente que su intervención ocasiona la paralización de obras; así como, la existencia de fiscalías con personal calificado o presupuesto necesario para efectuar las pericias pertinentes, tanto del aspecto físico como presupuestal de la ejecución de los proyectos.

---

<sup>105</sup> Información brindada por la Municipalidad Distrital de Paiján a través del Oficio N° 017-2014-GM/MDP del 28 de febrero de 2014.



## CAPÍTULO V

### LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS EMPRESAS CONTRATISTAS

En el devenir de la ejecución de los proyectos de inversión pública suele presentarse el surgimiento de controversias entre las partes, es decir, entre el Estado y las empresas contratistas, las cuales pueden estar referidas a la ejecución, interpretación, resolución, inexistencia, ineficacia, nulidad o invalidez del contrato<sup>106</sup>.

El artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado establece sobre el particular que se podrán resolver dichas controversias mediante conciliación<sup>107</sup> o arbitraje, según el acuerdo de las partes. A continuación se analizará el arbitraje, sus modalidades e implicancias en las controversias surgidas durante la ejecución de proyectos de saneamiento.

#### **1. El arbitraje como mecanismo de solución de controversias. El arbitraje Ad Hoc y la publicidad del laudo arbitral.**

El arbitraje es un procedimiento de carácter extrajudicial previamente consentido por las partes, que consiste en someter una controversia a un tercero denominado “árbitro” o ante un tribunal de varios árbitros, para que éste de manera imparcial y definitiva dicte una decisión cuyo cumplimiento es obligatorio para las partes.

En el caso particular del arbitraje administrativo, aquel que se da en el ámbito de las contrataciones públicas, su estudio resulta siendo fundamental considerando que el inicio de un procedimiento arbitral suele ocasionar la suspensión de la

---

<sup>106</sup> Cabe destacar que de conformidad con el artículo 45 de la nueva Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ley N° 30225, norma que aún no entra en vigencia, se establece que: “(...) Las controversias sobre la nulidad del contrato sólo pueden ser sometidas a arbitraje”. Asimismo, dicha norma establece que no podrán someterse a conciliación ni arbitraje, ni a ningún otro medio de solución de controversias señalado en esta norma o en su reglamento, las materias o pretensiones referidas a: la decisión de la entidad o de la Contraloría General de la República de aprobar o no la ejecución de prestaciones adicionales, el enriquecimiento sin causa o indebido, el pago de indemnizaciones, o cualquier otra que se derive en la falta de aprobación de prestaciones adicionales por parte de la entidad o de la Contraloría General de la República. En estos casos, dichas controversias deberán ser llevadas al ámbito judicial.

<sup>107</sup> De conformidad con el artículo 45.5 de la nueva Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ley N° 30225, la conciliación se deberá realizar en un Centro de Conciliación acreditado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

ejecución de la obra por parte de la entidad, retrasando con esto su culminación y el acceso de la población al servicio público al cual se encuentra destinado dicho proyecto<sup>108</sup>; pero también –conforme se detalla más adelante- por la existencia de casos reiterativos de laudos arbitrales desfavorables a las entidades, los cuales pueden terminar generando graves afectaciones a los intereses patrimoniales del Estado e indirectamente a la población.

Son diversas las controversias que pueden surgir entre las entidades públicas y la empresas contratistas durante la ejecución de los contratos de obra, algunas de las cuales pueden ser sometidas a un arbitraje administrativo, lo cual requiere un acuerdo previo entre las partes para someterse a dicha jurisdicción o lo que se denomina un “convenio arbitral”.

De conformidad con el artículo 215 del Decreto Supremo N° 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, el arbitraje en el ámbito de las contrataciones públicas puede ser de tipo institucional o Ad Hoc. Las principales diferencias entre ambas modalidades se pueden apreciar a continuación:

**Cuadro 21**  
**Diferencias entre el arbitraje Ad Hoc y el Arbitraje Institucional**

Características	Arbitraje Ad Hoc	Arbitraje Institucional
<b>Designación de los árbitros</b>	Cada parte (entidad y contratista) designa sus árbitros.	La institución contratada designa a los árbitros en forma residual, según idoneidad y experiencia.
<b>Organización y administración del arbitraje</b>	A cargo de las propias partes y los árbitros.	A cargo de la institución arbitral contratada.
<b>Determinación de los costos del arbitraje</b>	Por acuerdo entre las partes y los árbitros.	Establecido por la entidad según el tarifario respectivo.
<b>Plazo de culminación del arbitraje</b>	No existe certeza sobre el plazo.	Se establece el plazo según los procedimientos establecidos por la institución.

108 Si bien la resolución del contrato de obra determina la inmediata paralización de la misma (artículo 209 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado), debido al interés social que subyace a la ejecución de un proyecto de inversión pública, esto no debería enervar la facultad de la entidad de adoptar las acciones que estime pertinentes para ejecutar el saldo de obra, salvo que exista una orden de la autoridad arbitral para su suspensión.

<b>Otras</b>	En esta modalidad las partes pueden solicitar al servicio de la secretaría arbitral del OSCE la designación de los arbitros.	Exige el cumplimiento de principios éticos. En esta modalidad existe la posibilidad de acudir al Sistema Nacional de Arbitraje del OSCE.
--------------	--	---

Elaboración propia

Como se puede apreciar, la previa regulación de los aspectos organizativos, administrativos y logísticos en el arbitraje institucional, permite garantizar en mayor medida que el proceso arbitral se desarrolle con independencia, imparcialidad, certeza y equidad, disminuyendo los riesgos de dilaciones indebidas o posibles actos de corrupción. En cambio, la falta de regulación previa de dichos aspectos en el arbitraje Ad Hoc, lo convierten en la modalidad menos recomendable en el ámbito de las contrataciones públicas<sup>109</sup>.

En efecto, debido a que el arbitraje Ad Hoc carece de una administración y reglas procesales predefinidas, los intereses del Estado suelen estar expuestos a actos ilegales o arbitrarios, esto atañe a aspectos relacionados con la calidad, probidad e independencia de los árbitros, los costos del procedimiento, los plazos procesales y la transparencia de las actuaciones. Además, la evidencia empírica demuestra que cuando el Estado defiende sus intereses bajo esta modalidad arbitral, en la mayoría de los casos suele resultar la parte desfavorecida.

Sobre el particular, la nueva Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, que aún no se encuentra en vigencia, efectúa una serie de cambios e innovaciones. Una de ellas está referida a la creación del Registro Nacional de Árbitros y el Registro Nacional de Secretarios Arbitrales, los cuales se encuentran bajo la administración del OSCE (artículo 52), estableciéndose la obligación de los árbitros y de los secretarios arbitrales de inscribirse en el registro respectivo, como condición para desempeñarse en el cargo. Los requisitos y las condiciones para tales procedimientos de inscripción se encuentran pendientes de regulación.

Otra disposición que ha sido añadida por esta nueva Ley, es la obligación de las instituciones arbitrales de estar acreditadas ante el OSCE para prestar servicios de organización y administración de arbitrajes institucionales, siendo que -además- estas instituciones estarán bajo la supervisión de

---

109 Guerinoni Romero, Pierina Mariela. *Arbitraje del Estado: ¿Ad Hoc o Institucional?*, En: Revista Arbitraje PUCP, Año III, N° 09 de setiembre 2011, pp. 8-15.

dicho organismo. Este procedimiento también se encuentra pendiente de regulación.

En lo que se refiere a la publicidad de los laudos arbitrales, si bien el Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, señala que éstos deben ser remitidos por el Árbitro Único o el Presidente del Tribunal Arbitral al OSCE para su registro y publicación, el artículo 45.9 de la nueva Ley establece que el laudo arbitral deberá notificarse a las partes en forma personal y a través de su publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) para efecto de su eficacia, de tal forma que dicho mecanismo permitirá a las entidades públicas y a la ciudadanía acceder a esta información a través del portal web del SEACE.

Cabe destacar que la importancia de la publicidad de los laudos arbitrales -tal como señala expresamente el artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado- permite que la autoridad competente, así como otras entidades del Estado, puedan desarrollar estudios especializados en materia de arbitraje administrativo; asimismo, esta información puede coadyuvar a que la ciudadanía lleve a cabo una mejor vigilancia respecto a la ejecución de los proyectos de inversión pública vinculados con la prestación de los servicios públicos a la población.

Finalmente, la nueva Ley N° 30225 contempla la aprobación por parte del OSCE de un Código de Ética para el Arbitraje en Contrataciones del Estado, el cual recogerá las sanciones que desarrollará el reglamento y que podrán imponerse a través de un Consejo de Ética a los árbitros que incumplan sus obligaciones de independencia, imparcialidad, transparencia y debida conducta procedimental. Esta disposición, que profundiza la actual regulación que sobre el particular establece la Ley de Contrataciones del Estado vigente, permitirá afianzar mayores mecanismos que garanticen la calidad de los árbitros designados y el debido procedimiento arbitral, por ejemplo, para la obtención de un laudo fundado en derecho y emitido dentro de un plazo razonable.

## **2. Laudos arbitrales referidos a controversias sobre la ejecución de obras de infraestructura de saneamiento 2011-2013.**

### **2.1 Entidades en controversia, tipos de arbitraje y pretensiones.**

De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría General del OSCE<sup>110</sup>, el total de laudos arbitrales<sup>111</sup> referidos a controversias sobre infraestructura de saneamiento emitidos en el período 2011-2013<sup>112</sup> asciende a 131, de los cuales 91 laudos corresponden a arbitrajes Ad Hoc y 40 laudos corresponden a arbitrajes de tipo institucional.

Las entidades públicas que han sido parte en el mayor número de laudos arbitrales emitidos en el mencionado período, fueron: las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (41), los gobiernos regionales (33) y las municipalidades distritales (32), de conformidad con el siguiente cuadro:

**Cuadro 22**  
**Laudos arbitrales emitidos durante el periodo 2011-2013 por controversias relacionadas a la ejecución de proyectos de saneamiento**

Tipo de Entidad	Laudos arbitrales por año			
	2011	2012	2013	Total
EPS	9	23	9	41
Gobierno Regional	13	15	5	33
Municipalidades Distritales	8	15	9	32
Municipales Provinciales	5	7	5	17
Programa Agua Para Todos	1	2	0	3
Proyecto Especial Cuenca Rio Putumayo	1	1	1	3
Proyecto Especial Puyango Tumbes	0	0	1	1
FORSUR	0	0	1	1

Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
Elaboración propia

Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento que han participado en la mayor cantidad de laudos arbitrales referidos a controversias sobre

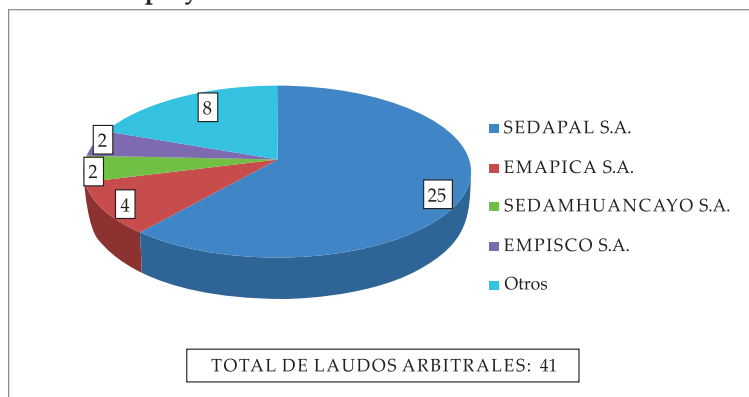
110 Oficio N° 0713-2014/SG del 24 de abril de 2014.

111 Incluye los laudos remitidos a la Dirección de Arbitraje Administrativo del OSCE, como los emitidos en los procesos arbitrales administrados por dicha Dirección.

112 Respecto al año 2013, sólo comprende los meses de enero a julio.

infraestructura de saneamiento emitidos en el período 2011-2013, fueron Sedapal S.A. (25) y Emapica (08), como se puede apreciar a continuación:

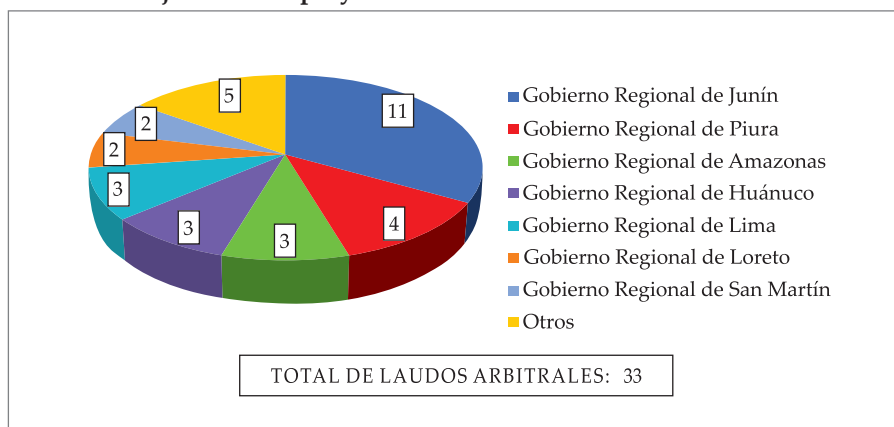
**Gráfico 22**  
**EPS que han sido parte de controversias arbitrales relacionadas a la ejecución de proyectos de infraestructura de saneamiento**



Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
 Elaboración propia

Asimismo, los gobiernos regionales que han participado en la mayor cantidad de laudos arbitrales referidos a controversias sobre infraestructura de saneamiento en el mencionado período, fueron los de Junín (11), Piura (05) y Amazonas (04).

**Gráfico 23**  
**Gobiernos regionales que han sido parte de controversias arbitrales relacionadas a la ejecución de proyectos de infraestructura de saneamiento**



Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
 Elaboración propia

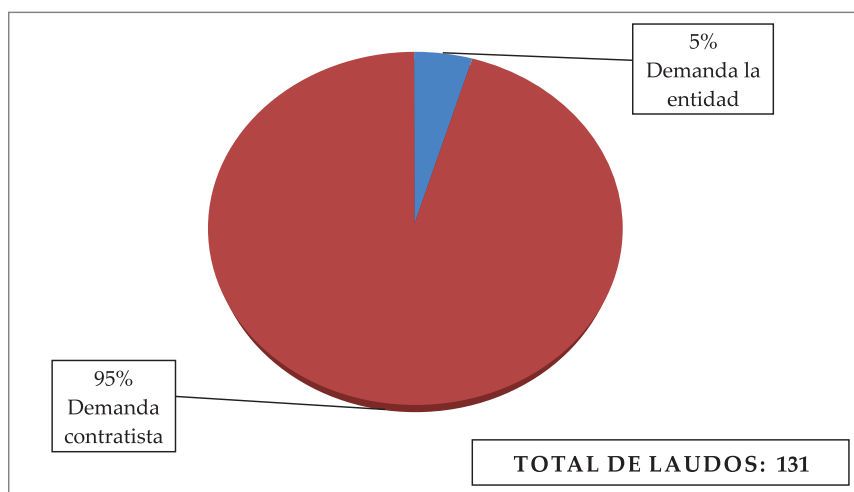
En relación a a las municipalidades provinciales, aquellas que participaron en la mayor cantidad de laudos arbitrales de acuerdo a la región a la cual pertenecen, fueron las Municipalidades Provinciales de Piura y Sullana, en la región Piura (04); y las Municipalidades Provinciales del Gran Chimú Cascas y de Santiago de Chuco, en la región La Libertad (03).

En lo que respecta a las municipalidades distritales, aquellas que participaron en la mayor cantidad de laudos arbitrales de acuerdo a la región a la cual pertenecen, fueron las Municipalidades Distritales de Andrés Razuri, Lucma (03), Sanagoran y Condormarca, en la región La Libertad (06); las Municipalidades Distritales de Independencia, Nuevo Chimbote (03), San Marcos y Tarica, en la región Ancash (06); y las Municipalidades Distritales de La Victoria, Mochumí, Monsefú y Reque, en la región Lambayeque (04).

Otro dato a destacar es que en el 95% de laudos arbitrales referidos a controversias sobre infraestructura de saneamiento emitidos en el período 2011-2013, la parte que presenta la demanda arbitral es la contratista; es decir, de los 131 laudos en la materia señalada, 125 tienen su origen en la demandas formuladas por la empresas contratistas, y sólo 06 fueron presentadas por las entidades públicas.

**Gráfico 24**

**Laudos arbitrales referidos a controversias sobre infraestructura de saneamiento, según la parte que presenta la demanda arbitral**



Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
Elaboración propia

Asimismo, se puede apreciar que el tipo de arbitraje más empleado por las partes para la solución de sus controversias es el arbitraje Ad Hoc (69%), el 28% de los casos se sometieron a un arbitraje institucional, y el menos empleado fue el arbitraje institucional administrado por el Sistema Nacional de Arbitraje del OSCE (3%).

**Cuadro 23**  
**Tipos de arbitrajes a los que se recurre para la solución de controversias relacionadas a la ejecución de proyectos de saneamiento**

Año	Tipo de arbitraje			Total de Laudos
	Ad Hoc	Institucional	Sistema Nacional de Arbitraje	
2011	27	10	0	37
2012	47	15	1	63
2013	17	11	3	31
<b>Total de laudos</b>	91	36	4	131

Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
 Elaboración propia

En lo que se refiere a los temas de desacuerdo entre las entidades públicas y las empresas contratistas, las principales materias controvertidas en los laudos arbitrales analizados fueron la liquidación y pago (73), la exigencia de indemnización por daños y perjuicios (71), la ampliación de plazo contractual (43), resolución de contrato (38) y mayores gastos generales (35).

### Gráfico 25

#### Ranking de pretensiones en las controversias relacionadas a la ejecución de infraestructura de saneamiento



Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
Elaboración propia

Por último, se ha podido apreciar que los laudos arbitrales referidos a controversias sobre infraestructura de saneamiento emitidos en el período 2011-2013, no señalan el código de SNIP del proyecto de inversión en virtud del cual se originaron las controversias. Si bien los laudos arbitrales señalados sí contienen el nombre del proyecto en cuestión, éste no necesariamente coincide con el nombre del proyecto según su registro en el SNIP, lo cual dificulta la búsqueda del proyecto y el acceso a su información.

Es por ello que, por lo general, conocer si un proyecto de inversión pública tuvo o tiene en trámite un arbitraje, así como el estado del mismo, precisa de ciertos trámites no tan sencillos para la ciudadanía, que van desde solicitar dicha información a la unidad ejecutora del proyecto o requerirla al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. La complejidad o la demora que implica acceder a esta información por parte de la ciudadanía, colisiona con el deber de publicidad y el principio de transparencia que deben primar en las contrataciones públicas.

De otra parte, se debe tomar en cuenta que el inicio de un proceso arbitral suele ocasionar la paralización de las obras. En ese sentido, tratándose de laudos arbitrales expedidos en el marco de la ejecución de proyectos de inversión pública, es importante que en ellos se registre de manera expresa el código de SNIP, a fin de facilitar a la población identificar si un proyecto de su localidad se encuentra inmerso en este tipo de procesos.

Adicionalmente, es necesario que el OSCE implemente en su portal web una base de datos de procesos y laudos arbitrales, que incluya como uno de sus filtros de búsqueda el código de SNIP del proyecto de inversión en virtud del cual se generó la controversia arbitral. Esta información de los procesos arbitrales vinculados con la ejecución de proyectos de inversión pública también debería ser accesible a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) y el Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras).

## **2.2 Principales resultados de los laudos arbitrales.**

En lo que se refiere a la forma de resolución, o a la parte favorecida con la decisión, de los laudos arbitrales referidos a controversias sobre infraestructura de saneamiento emitidos en el período 2011-2013, se puede apreciar que en los arbitrajes Ad Hoc con árbitros que fueron designados directamente por las partes, el 72.9% de los puntos controvertidos fueron decididos de manera favorable a las empresas contratistas; y sólo un 24.6%, de manera favorable a las entidades públicas<sup>113</sup>.

Este dato guarda estrecha relación con la tendencia que muestra que en la mayoría de los casos las empresas contratistas son las que deciden presentar la demanda arbitral (95%), y el por qué el arbitraje Ad Hoc es la modalidad que concentra la mayor cantidad de casos (69%).

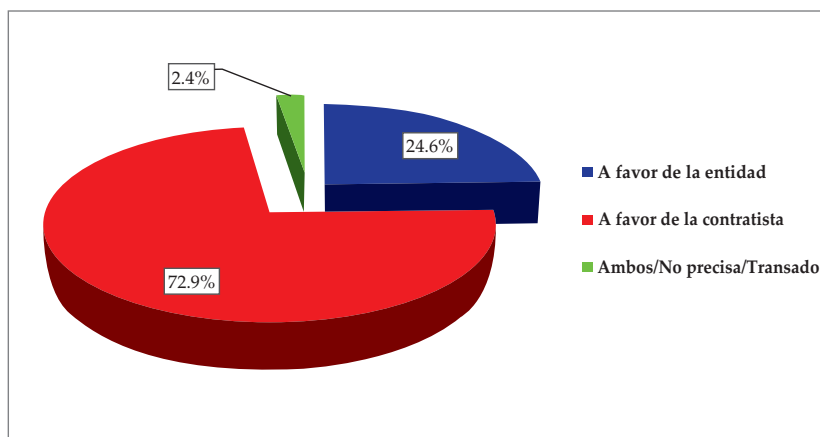
En cambio, cuando en los arbitrajes Ad Hoc los árbitros fueron designados por un tercero imparcial<sup>114</sup> los resultados variaron, pues en estos casos el 45.8% de los puntos controvertidos fueron decididos de manera favorable a las entidades públicas, y el 41.7% de manera favorable a las empresas contratistas.

---

113 De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría General del OSCE mediante Oficio N° 0713-2014/SG del 24 de abril de 2014.

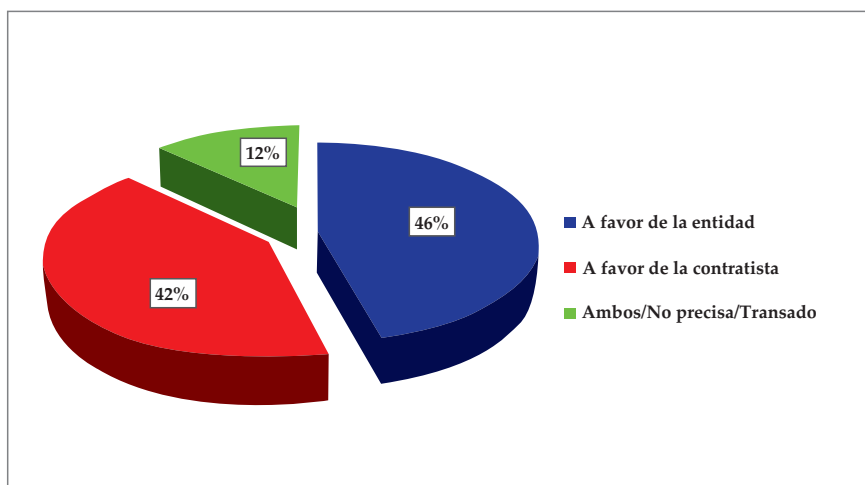
114 Cabe señalar que el OSCE designa residualmente árbitros en los arbitrajes Ad Hoc, en caso las partes no hayan pactado reglas específicas sobre este asunto y siempre que lo solicite cualquiera de ellas, de conformidad con el inciso h) del artículo 58 del Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado.

**Gráfico 26**  
**Parte favorecida en laudos por controversias sobre ejecución de  
infraestructura de saneamiento  
(árbitros designados por las partes)**



Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
Elaboración propia

**Gráfico 27**  
**Parte favorecida en laudos por controversias sobre ejecución de  
infraestructura de saneamiento  
(árbitros designados por el OSCE)**



Fuente: Dirección de Arbitraje Administrativo (OSCE)  
Elaboración propia

Los datos señalados reflejan una problemática en la resolución de controversias en el ámbito de las contrataciones públicas que podría obedecer a la existencia de una regulación deficiente. Sobre el particular, es importante tener presente que el Estado está obligado a prever mecanismos que garanticen la adecuada defensa de sus intereses, no sólo porque están comprometidos recursos públicos, sino también porque en muchos casos está de por medio el acceso a servicios esenciales por parte de la población. La demora excesiva en la resolución de los procedimientos arbitrales con la consecuente paralización de las obras, así como los reiterados casos en los que el Estado resulta siendo la parte desfavorecida, inciden directamente en la efectiva realización de los derechos fundamentales, en especial, en los de naturaleza social.

En ese sentido, una mejor regulación respecto al tipo de arbitraje a seguir en las contrataciones públicas, la facultad que tienen las partes para la designación de los árbitros, la calidad de los árbitros designados, así como la redacción de un adecuado convenio arbitral, son de vital importancia para los fines del arbitraje en el Estado.

Al respecto, el OSCE ha sugerido que las áreas de asesoría jurídica y de procuraduría de las entidades públicas tengan una participación activa en dicha tarea, a través de la elaboración de un modelo de convenio arbitral que sirva como referente en las contrataciones de dichas entidades, el cual tome en consideración las especiales características de determinados contratos (por ejemplo, la trascendencia e impacto social que tienen las obras de saneamiento en nuestra realidad), así como las posibles controversias que pudieran suscitarse durante la ejecución del mismo. Para esto, dicho convenio debería incorporar normas específicas respecto al tipo de arbitraje, los requisitos de capacitación o experiencia de los árbitros<sup>115</sup>, los costos arbitrales y otros aspectos referidos al diseño del proceso.

No obstante, si bien consideramos importante que cada entidad cautele el desarrollo adecuado de sus procesos de contratación, a través del diseño de un modelo de convenio arbitral acorde con las características de los proyectos de inversión pública a ejecutar, también es necesario que muchos de los aspectos abordados en este capítulo sean materia de estudios, los cuales incluyan diagnósticos y propuestas normativas que conlleven a una mejor regulación de esta figura, más aún si dicha entidad cuenta con información valiosa respecto al uso que ha venido teniendo el arbitraje en el ámbito del Estado.

---

<sup>115</sup> Según el OSCE, es de gravitante importancia que las partes designen árbitros especializados, que cuenten con experiencia en los temas que son objeto de controversia y que dispongan del tiempo suficiente para la atención del arbitraje.

## CAPITULO VI

### EL CONTROL CIUDADANO EN LA EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DE LAS OBRAS DE AGUA Y ALCANTARILLADO

#### 1. Limitaciones de los sistemas de acceso a información para el monitoreo de la ejecución de obras públicas.

De conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM<sup>116</sup>, todas las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de publicar trimestralmente los proyectos de inversión pública en ejecución especificando el presupuesto total del proyecto, el presupuesto del período correspondiente, el nivel de ejecución y el presupuesto acumulado.

Al respecto, al Ministerio de Economía y Finanzas le corresponde publicar trimestralmente información sobre los proyectos de inversión pública cuyos estudios o ejecución hubiesen demandado recursos iguales o superiores a 1,200 Unidades Impositivas Tributarias<sup>117</sup>, incluyendo el presupuesto total del proyecto, el presupuesto ejecutado acumulado y el presupuesto ejecutado anual.

En el marco de las obligaciones de transparencia antes señaladas, las cuales buscan coadyuvar a un mejor y oportuno seguimiento respecto al uso adecuado de los recursos públicos, a cargo de los entes de control, supervisión y fiscalización como de la propia ciudadanía, en los últimos 15 años se han creado en el país algunas herramientas de carácter informático que permiten a los ciudadanos – con acceso a internet y un conocimiento mínimo sobre su uso-, acceder a información sobre los proyectos de inversión pública a nivel nacional.

Estos sistemas de carácter informático permiten el acceso a datos relacionados con las diferentes etapas del ciclo de los proyectos de inversión pública y

---

116 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2003.

117 Equivalente a S/. 4,620,000.00 Nuevos Soles. Fuente: Valores de la UIT, portal web de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>).

cuentan con una regulación propia para su respectiva actualización. De esta manera, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) opera y registra información durante la fase de preinversión a través del Banco de Proyectos; y durante la fase de inversión principalmente a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM).

Adicionalmente, existe el Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras), administrado por la Contraloría General de la República, que agrega a la información contenida en el Banco de Proyectos y el SOSEM, información sobre el avance de la ejecución física de las obras públicas.

No obstante, la existencia de distintos sistemas de información para cada etapa del proyecto, reiterando información o a veces presentando datos contradictorios, genera inconvenientes que dificultan el acceso de la ciudadanía a estos aplicativos, así como la transparencia de sus contenidos. Asimismo, la sobrecarga de responsabilidades para el registro de la información, debido a la existencia de diversos sistemas, podría estar incidiendo en el hecho que no todas las entidades públicas cumplan con registrar los avances en la ejecución física y financiera de sus proyectos.

A continuación se muestran algunas de las principales características de estos sistemas de acceso a la información relacionada a la ejecución de proyectos de inversión pública, así como el nivel de uso por parte de las entidades a partir del registro de información relativa a proyectos de saneamiento.

### **1.1 El Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública.**

El Banco de Proyectos del SNIP es un aplicativo informático que opera desde diciembre del año 2000, y que sirve para almacenar, actualizar y difundir información resumida, relevante y estandarizada de los proyectos de inversión pública en la fase de preinversión, de las entidades incorporadas al SNIP<sup>118</sup>.

Asimismo, de conformidad con la Directiva General del SNIP, aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01<sup>119</sup>, la Dirección General de

---

<sup>118</sup> El Banco de Proyectos del SNIP puede ser consultado con el código de SNIP o el nombre del proyecto de inversión pública, a través del sitio web: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/new-bp/operaciones-bp.php](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/new-bp/operaciones-bp.php).

<sup>119</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 09 de abril de 2011.

Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas genera los códigos de acceso al Banco de Proyectos para que las entidades públicas incorporadas al SNIP puedan registrar las evaluaciones y declaraciones de viabilidad, e ingresar y actualizar la información de los proyectos.

Cabe señalar que la obligación de mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos es de responsabilidad de las Oficinas de Programación e Inversiones de cada sector, gobierno regional o gobierno local, las cuales tienen la calidad de máximo órgano técnico del SNIP.

No obstante, durante la evaluación realizada respecto al registro de las verificaciones de viabilidad que se producen cuando el monto de inversión de un proyecto se incrementa (Capítulo II), se constató que no todas las entidades públicas cumplen con registrar y mantener actualizada la información respecto a la fase en la que se encuentran los proyectos de inversión; y en el caso de proyectos concluidos, no todas las entidades cumplen con difundir el informe de cierre respectivo.

## **1.2 El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SOSEM).**

El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SOSEM), fue creado mediante Resolución Ministerial N° 583-2005-EF/15<sup>120</sup>, modificada por Resolución Ministerial N° 693-2006-EF/15<sup>121</sup>, y se encuentra operativo desde noviembre del año 2005.

El SOSEM es definido como el conjunto de procedimientos, reportes y verificaciones que permiten supervisar la correspondencia de la fase de inversión de los proyectos con las condiciones y parámetros de la declaratoria de viabilidad de los mismos<sup>122</sup>; tiene como herramienta principal un aplicativo informático que permite el registro de información sobre las acciones adoptadas por las entidades para ejecutar los proyectos de inversión pública, desde el plan de ejecución hasta la liquidación de los mismos.

---

120 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre de 2005.

121 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de diciembre de 2006.

122 Este aplicativo se implementó en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6, inciso 2, de la Ley del SNIP, que señala que dicho sistema opera durante la fase de inversión a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM).

Asimismo, el SOSEM es un sistema que articula la información del Banco de Proyectos del SNIP, del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF), del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), del Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP) y del Registro Infobras<sup>123</sup>.

El Instructivo del SOSEM se aprobó mediante Resolución Directoral N° 001-2006-EF-68.01<sup>124</sup>, modificada por Resolución Directoral N° 003-2006-EF-68.01<sup>125</sup>, documento que desarrolla los objetivos, definiciones y procedimientos del mismo.

Sin embargo, mediante la Resolución Ministerial N° 251-2011-EF-15<sup>126</sup> se derogaron las Resoluciones Ministeriales N° 583-2005-EF/15 y 693-2006-EF/15 que crearon el SOSEM y, en su lugar, a través de la Directiva General del SNIP, aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01, se contempló una regulación que exime a las entidades de la obligación de efectuar el seguimiento de determinados proyectos de inversión pública, así como los registros correspondientes en el aplicativo informático del SOSEM.

En efecto, el artículo 26.5 de la mencionada norma señala que serán materia de seguimiento los proyectos que cumplan con por lo menos una de las condiciones siguientes:

- a) Que el monto de inversión total, a precios de mercado, supere los S/ 10 millones de Nuevos Soles;
- b) Que requieran para su financiamiento, total o parcialmente, de una operación de endeudamiento u otra que conlleve el aval o garantía del Estado. En el caso de los proyectos que se financien con operaciones de endeudamiento interno, serán materia de seguimiento aquellos que cumplan con la condición antes señalada; o
- c) Que sean seleccionados por la Oficina de Programación e Inversiones o la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

Para la Defensoría del Pueblo dicha regulación, al exceptuar a las entidades de efectuar el seguimiento de aquellos proyectos que no cumplen con algunas de las condiciones señaladas, desvirtúa el objetivo principal para el cual fue

---

123 El SOSEM puede ser consultado con el código de SNIP o el código SIAF, a través del sitio web: <http://ofi5.mef.gob.pe/sossem2/>.

124 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de mayo de 2006.

125 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de mayo de 2006.

126 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de abril de 2011.

creado dicho sistema, que es propiciar una gestión transparente de la fase de inversión de los proyectos de inversión pública, que permita obtener resultados congruentes con la declaratoria de viabilidad de dichos proyectos optimizando su impacto social.

A su vez, la mencionada regulación estaría impidiendo que la población pueda efectuar vigilancia ciudadana a través del acceso a información actualizada o completa respecto a los contratos celebrados por las entidades públicas para la ejecución de los proyectos de inversión, datos sobre las empresas contratistas, la ejecución financiera de los proyectos y sobre sus fuentes de financiamiento, entre otros.

### **1.3 El Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras).**

A fin de coadyuvar al control gubernamental y a la transparencia al interior de las entidades, la Contraloría General de la República promueve la participación ciudadana en la gestión, captación y uso de los recursos y bienes del Estado, mediante la creación de sistemas de vigilancia en las entidades. Como parte de estas actividades de control y vigilancia, y con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ, la Contraloría creó el “Registro de información sobre obras públicas del Estado - INFObras”, sistema que entró en operatividad a inicios del año 2012.

El Registro Infobras, que se encuentra regulado por la Directiva N° 007-2013-CG/OEA “Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas - INFObras”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 324-2013-CG<sup>127</sup>, constituye un soporte informático de las actividades que realiza la Contraloría para fortalecer la transparencia en la gestión y el control de las obras públicas, a través del registro de información adecuada, integrada y oportuna sobre el estado de avance físico de los proyectos de inversión.

La obligación de registrar en dicho sistema alcanza a todas las entidades públicas que se encuentran bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Orgánica del Sistema Nacional de Control y de

---

<sup>127</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 09 de enero de 2013, la cual sustituyó a la Directiva N° 009-2011-CG/OEA, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 335-2011-CG, publicada el 24 de noviembre de 2011.

la Contraloría General de la República, y comprende toda obra pública bajo cualquier modalidad de ejecución, régimen legal o fuente de financiamiento.

Actualmente se puede ingresar a este sistema y encontrar información sobre la fase de preinversión, inversión y post inversión de los proyectos<sup>128</sup>, dado que el Registro Infobras articula información del Banco de Proyectos del SNIP, del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF) y del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).

A su vez, el Registro Infobras promueve la participación ciudadana a través de enlaces virtuales que permiten que la ciudadanía pueda hacer sus comentarios y remitir archivos fotográficos sobre cualquier obra pública, así como formular denuncias vía formulario web, direccionando las mismas al Sistema Nacional de Atención de Denuncias - SINAD de la Contraloría<sup>129</sup>.

Algunos aspectos que distinguen al Registro Infobras del Banco de Proyectos del SNIP y del SOSEM, es que consolida información de los proyectos de inversión relativos a la modalidad de ejecución del proyecto, la resolución de aprobación del expediente técnico, la ubicación exacta de la obra, los problemas detectados durante la ejecución, información sobre el contrato de ejecución de obra, la fecha de inicio de las obras y el porcentaje de avance en la ejecución física con el registro fotográfico respectivo.

Asimismo, de conformidad con la Directiva del Registro Infobras, la información contenida en este sistema debe ser verificada por el personal de la Contraloría y de los Órganos del Sistema Nacional de Control -tales como los Órganos de Control Institucional-, a efectos de servir como sustento o soporte documental a las labores de control que estos órganos realizan respecto a la ejecución de obras públicas.

---

128 El Registro Infobras puede ser consultado a través del sitio web: <https://apps.contraloria.gob.pe/infobras/>.

129 El SINAD se encuentra regulado por la Directiva N° 006-2011-CG/GSND, aprobada por Resolución de Contraloría N° 184-2011-CG.

Sin embargo, uno de los principales inconvenientes con este sistema es que si bien la Directiva del Registro Infobras establece la obligación de las entidades del Estado de registrar la información de sus obras públicas bajo responsabilidad, constituyendo el incumplimiento a esta obligación una infracción sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría<sup>130</sup>, en la práctica no todas las entidades cumplen con dicho registro y actualización, conforme se evidenció en el cuadro 13 del Capítulo II.

No obstante, es importante destacar que durante el periodo 2013-2014 se ha producido un incremento importante de las entidades que registran en Infobras. Así tenemos que a marzo de 2013 el número de entidades que registraron sus obras públicas en el sistema Infobras fue de 662, de las cuales 363 correspondieron a municipalidades distritales y 112 a municipalidades provinciales<sup>131</sup>; mientras que a junio de 2014, el número de entidades que cumplieron con dicho registro se incrementó a 1,053, de las cuales 689 correspondieron a municipalidades distritales, y 167 a municipalidades provinciales<sup>132</sup>.

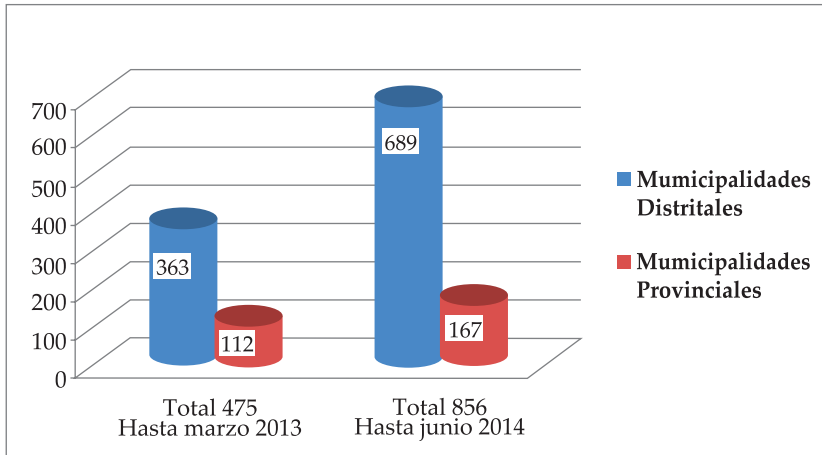
---

130 Aunque la versión actualizada del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Contraloría General de la República no establece expresamente esta infracción, el artículo 45 de esta norma señala que los titulares, funcionarios y servidores públicos de las entidades sujetas a control, incurren en infracción grave al incumplir con registrar en los sistemas informáticos la documentación o información que les fuera exigible por la normativa, en las condiciones y plazos previstos en ésta.

131 Información proporcionada por el Departamento de Obras de la Contraloría General de la República mediante Oficio N° 00111-2012-CG/OEA del 26 de marzo de 2013.

132 Información proporcionada por la Gerencia de Productos y Estudios de la Contraloría General de la República mediante Oficio N° 00081-2014-CG/PRES del 13 de agosto de 2014.

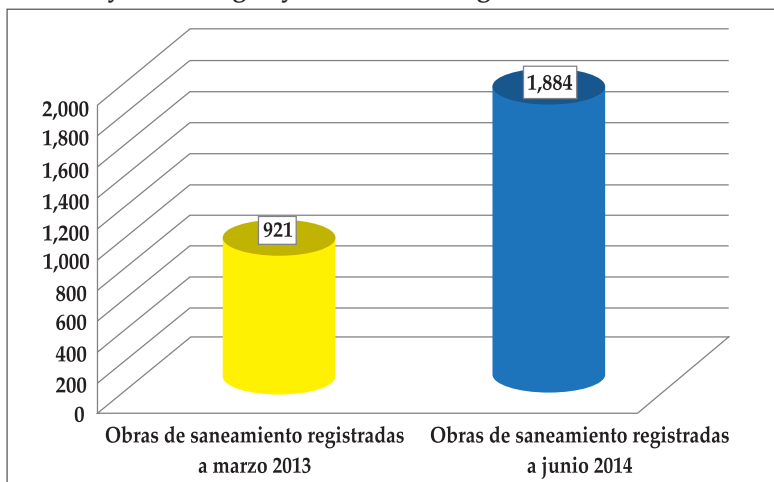
**Gráfico 28**  
**Municipalidades que registran sus proyectos de inversión pública en Infobras**



Fuente: Contraloría General de la República  
Elaboración propia

Respecto al número de obras registradas, hasta marzo de 2013 se registraron en Infobras un total de 8,539, de las cuales 921 correspondieron a obras de saneamiento o para el abastecimiento de agua y alcantarillado. En tanto que a junio del 2014 las obras registradas alcanzaron las 23,004, de las cuales 1,884 correspondieron a proyectos de agua y alcantarillado.

**Gráfico 29**  
**Proyectos de agua y saneamiento registrados en Infobras**



Fuente: Contraloría General de la República  
Elaboración propia

Cabe señalar que este incremento significativo de las obras públicas registradas en el sistema Infobras respondería al hecho que en el año 2013 el Ministerio de Economía y Finanzas incluyó en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, la meta: “Registro de las obras en ejecución en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras)”. El cumplimiento de esta meta, conjuntamente con otras que establece el Plan, les permite a los gobiernos locales acceder a asignaciones presupuestales adicionales que otorga el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>133</sup>.

Inicialmente dicha meta debía ser cumplida por 249 gobiernos locales, del grupo de las Municipalidades de Ciudades Principales Tipo “A” (40) –grupo en el cual se encuentran las municipalidades provinciales con mayor población así como algunas municipalidades distritales de Lima Metropolitana y el Callao- y del grupo de las Municipalidades de Ciudades Principales Tipo “B” (209); ambos grupos representan el 14% de municipalidades a nivel nacional. De dicho total, en el primer semestre cumplieron 208 municipalidades, y en el segundo semestre 215 municipalidades.

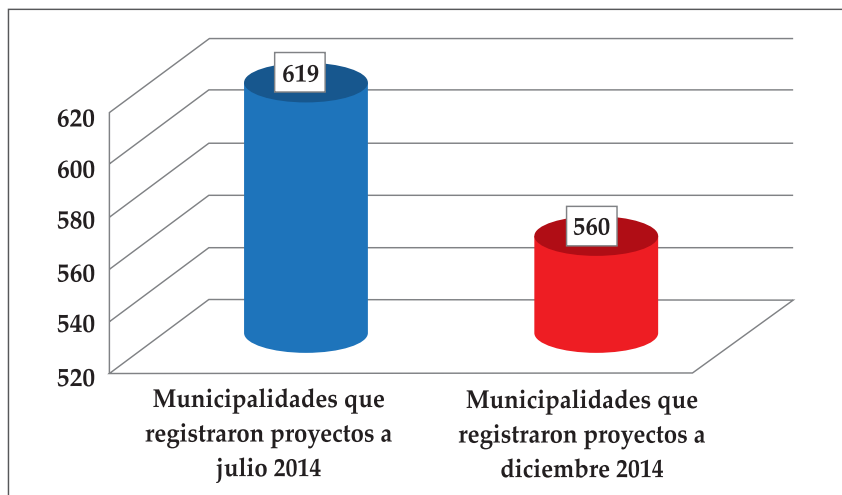
Para el año 2014, el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Año 2014, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2014-EF<sup>134</sup>, extendió la aplicación de la meta Infobras a las Municipalidades de Ciudades No Principales con más de 500 Viviendas Urbanas (556), con lo cual la cobertura de municipalidades que debía cumplir con dicha meta se incrementó a 804, lo cual representa el 49% de municipalidades a nivel nacional. Los resultados de evaluación del cumplimiento arrojó que en el primer semestre cumplieron 619 municipalidades, y en el segundo semestre 560 municipalidades.

---

133 De conformidad con el Decreto Supremo N° 002-2013-EF que aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2013.

134 Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2014.

**Gráfico 30**  
**Municipalidades que registraron proyectos de inversión en Infobras el año 2014**



Fuente: Resultados de la evaluación del cumplimiento de las metas del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (R.D. 020-2014-EF/50.01 y R.D. 004-2015-EF/50.01)

Elaboración propia

Este incremento significativo del número de municipalidades que cumplen con registrar sus obras públicas en el sistema Infobras -aunque con cierta disminución en el segundo semestre del año 2014- indicaría de manera preliminar que la política de incentivos que viene aplicando el Estado tiene efectos positivos. Sin embargo, aun se encuentra pendiente que se promueva la aplicación de dicha meta por parte de los 1,037 gobiernos locales de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas.

Es importante destacar las medidas que ha venido implementando el Estado a efectos de propiciar e incentivar la transparencia en la ejecución de las obras públicas y de los procesos de contratación celebrados en el marco de estos proyectos, lo cual ha incidido positivamente en un incremento considerable del número de municipalidades que cumplen actualmente con registrar sus obras en ejecución en el sistema Infobras.

Conforme a lo descrito en el presente capítulo, así como en los casos analizados en capítulos anteriores, se aprecia que los sistemas del Banco de Proyectos del SNIP, SOSEM e Infobras presentan información que resulta relevante para el seguimiento de la ejecución de proyectos de inversión pública. Sin embargo,

los datos que en ellos aparecen se encuentran dispersos, lo cual dificulta que la población acceda a través de una sola base de datos a información completa sobre la ejecución de un proyecto de saneamiento en su localidad.

**Cuadro 24**  
**Información registrada en el Banco de Proyectos del SNIP, el SOSEM y el Infobras**

Información registrada	Banco de Proyectos del SNIP	SOSEM	Infobras
Entidad que administra el sistema	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio de Economía y Finanzas	Contraloría General de la República
Registro del monto de viabilidad	Sí	Sí	No
Registro de modificaciones del monto de viabilidad	Sí	No	No
Resolución que aprueba el expediente técnico	No	No	Sí
Modalidad de ejecución (directa o indirecta)	No	No	Sí
Tiempo de ejecución proyectado	No	No	Sí
Fuentes de financiamiento	Sí	No	No
Avance de ejecución financiera (devengados)	No	Sí	No
Avance de ejecución física	No	Sí	No
Fecha de inicio de la obra	No	No	Sí
Registro de contrataciones y/o adquisición de bienes	No	No	Sí
Registro de la empresa contratista y/o adquisición de bienes	No	Sí	No
Registro de la empresa contratista a cargo de la ejecución	No	No	Sí
Registro de la empresa o persona natural a cargo de la supervisión	No	No	Sí
Registro del nombre del residente de obra	No	No	Sí
Registro de existencia de controversia sometida a arbitraje	No	No	No

Elaboración propia

Asimismo, la falta de actualización de los datos registrados dificulta a los ciudadanos acceder a información cierta de los proyectos, situación que en el mejor de los casos los obliga a invertir mayores recursos para realizar otras gestiones, como cursar oficios a las entidades, solicitar reuniones a la autoridad, etc.; y en el peor de los escenarios, la dispersión de la información conlleva a la indiferencia ciudadana respecto a la gestión pública de su localidad.

De acuerdo a lo señalado, coadyuvaría a una mejor accesibilidad a esta información que el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, realicen un esfuerzo conjunto a fin de centralizar los datos de los proyectos de inversión pública en un sistema integrado que presente la información de manera uniforme y de conformidad con el ciclo del proyecto.

## **2. El sistema de denuncias de la Contraloría General de la República.**

De conformidad con la Resolución de Contraloría N° 184-2011-CG, que aprueba la Directiva “Sistema Nacional de Atención de Denuncias” (SINAD)<sup>135</sup>, se establecen los criterios uniformes para el tratamiento de las denuncias sobre presuntos actos de corrupción en la Administración Pública, presentadas ante la Contraloría y Órganos de Control Institucional (OCI) a nivel nacional, protegiendo la identidad del denunciante y el contenido de la denuncia. De esta manera, la Contraloría busca fomentar y facilitar el ejercicio del control social sobre presuntos hechos arbitrarios o ilegales que afecten el buen desempeño de la gestión estatal.

A efectos de facilitar la presentación de las denuncias por parte de la ciudadanía, la Directiva del SINAD establece que, además de la modalidad presencial, las personas podrán presentar sus denuncias de manera virtual. Esto se puede llevar a cabo enviando un correo electrónico y adjuntando el formato de denuncia respectiva, el cual podrá descargarse del portal web de la Contraloría. Adicional a esto, dicho portal también contempla una sección de “Denuncias en Línea” a cargo del SINAD<sup>136</sup>, a través de la cual las personas podrán formular su denuncia completando un “Formulario Web” que es remitido a la Contraloría para el trámite correspondiente.

Al respecto, también resulta de mucha utilidad que la Contraloría haya habilitado enlaces virtuales al SINAD en el sistema Infobras, a efectos que las personas que consulten el estado de las obras públicas puedan registrar sus denuncias, reportando aquellos hechos ilegales o arbitrarios que ocurran en cualquier entidad pública, de los que hayan tomado conocimiento y que tengan relación con la obra que está siendo consultada.

Sin embargo, en relación al incumplimiento de las normas del SNIP y la comisión de actos de corrupción durante la ejecución de obras públicas, es

<sup>135</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2011.

<sup>136</sup> <https://appsgr.contraloria.gob.pe/sinad>.

necesario que la Contraloría implemente mecanismos de difusión respecto a sus competencias y las labores de control que ella y sus OCI a nivel nacional pueden llevar a cabo. Este conocimiento previo por parte de la población respecto a las competencias de la Contraloría en la materia señalada, puede coadyuvar a que las personas presenten sus denuncias y colaboren brindando información sobre actos ilegales o arbitrarios.

Finalmente, es necesario que la Contraloría -respetando el principio de reserva y la seguridad de las personas denunciantes- elabore reportes especiales y estadísticas que informen en qué medida la población viene participando en el control social sobre presuntos actos ilegales o arbitrarios que afectan el buen desempeño de la Administración Pública, y cómo ello ha incidido en el control gubernamental que dicha entidad y los OCI de las entidades llevan a cabo a nivel nacional.

### **3. Publicidad de los informes de control de las entidades del Estado en el portal web de la Contraloría General de la República.**

A través de la Resolución de Contraloría N° 394-2013-CG, que aprueba la Directiva N° 016-2013-CG/REG “Disposiciones para la publicación de las recomendaciones de los informes de control en el marco del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”<sup>137</sup>, se dispone que las recomendaciones de los informes de control orientadas al mejoramiento de la gestión de las entidades públicas deberán publicarse en los portales de transparencia de las entidades, cuyo estado de implementación se encuentre como “pendiente”, “en proceso” o “retomada”.

Para esto, cada OCI deberá remitir al funcionario responsable del portal de transparencia de la entidad, el formato con la información respectiva, debidamente visado y con base en los resultados de la verificación y el seguimiento de las recomendaciones.

Asimismo, para efectos de la mencionada Directiva, los informes de control cuyas recomendaciones serán objeto de publicación son aquellos que se emiten como resultado de las acciones de control posterior realizadas por la Contraloría, es decir, los informes de auditoría en su modalidad de informe administrativo, informe de desempeño e informe largo financiero.

---

<sup>137</sup> Norma publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2013.

Como se puede apreciar, la norma señalada promueve la transparencia y la participación ciudadana en el control de los actos de las entidades del Estado que involucran el uso y disposición de recursos públicos, a través de la publicidad de los resultados de las labores de control que realiza la Contraloría. Sin embargo, es necesario que esta regulación sea materia de algunas precisiones.

Por ejemplo, la Directiva no señala en forma clara y precisa el rubro del portal de transparencia de las entidades públicas que contendrá las recomendaciones de los informes de control de la Contraloría; es preciso tomar en cuenta que el portal de transparencia estándar de las entidades contiene información de diversa naturaleza (información presupuestal, proyectos de inversión, participación ciudadana, información de contrataciones, etc.)<sup>138</sup>. Asimismo, la mencionada Directiva tampoco contempla como una infracción sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría, el incumplimiento de la obligación de difundir las recomendaciones de los informes de control, tanto en lo que corresponde a las entidades como a los Órganos de Control Institucional.

Cabe señalar que actualmente el portal web de la Contraloría contempla un buscador de informes que permite el acceso a informes de auditoría, informes previos, informes de actividad de control, entre otros, emitidas por las diferentes oficinas de control. Sin embargo, sólo es posible acceder a informes de años recientes.

Para la Defensoría del Pueblo es necesario tener presente la relevancia de la efectiva publicidad de los resultados de las labores de control que efectúa la Contraloría, en tanto coadyuva a que la ciudadanía pueda ejercer una mejor vigilancia respecto de las diversas actuaciones de las entidades del Estado, lo cual fortalece el ejercicio de los derechos políticos y propicia una indirecta colaboración con las funciones de los órganos que conforman el Sistema Nacional de Control; finalmente, la difusión de esta información contribuye a desincentivar actos de corrupción por parte de las autoridades sometidas a control.

---

138 De conformidad con la Directiva N° 001-2010-PCM "Lineamientos para la implementación del portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública", aprobada por Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM, modificada por Resolución Ministerial N° 252-2013-PCM.

## **CONCLUSIONES**

### **Sobre el cumplimiento del Perú de los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto a la meta de acceso al agua potable y alcantarillado:**

1. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al IV trimestre del 2014, la cobertura de acceso a agua potable a través de la red pública a nivel nacional es del 85.9%; en tanto, la cobertura de acceso a servicios higiénicos conectados a la red pública alcanza el 65.7%; no obstante, persiste una significativa brecha entre lo urbano y lo rural.
2. El 92.7% de los hogares en la zona urbana del país tiene acceso al agua potable proveniente de la red pública, y sólo el 64.9% de hogares rurales accede al agua a través de este medio. En cuanto a la cobertura de alcantarillado, el 82.2% de hogares en la zona urbana accede a un servicio de desagüe conectado a la red pública, en tanto sólo un 15% de los hogares rurales cuenta con este tipo de acceso.
3. Con estos resultados no se alcanza la Meta 7c de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, en virtud del cual el Perú debería registrar al año 2015, a nivel nacional, una cobertura de agua potable del 88% y de saneamiento del 78%.
4. La información del INEI respecto de la cobertura de acceso a agua potable y saneamiento no se encuentra desagregada a nivel de distritos, sino únicamente por regiones. Esta situación dificulta el conocimiento real de acceso en cada jurisdicción para poder calcular la brecha de acceso existente con respecto a la meta 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### **Características de los programas de financiamiento público para la ejecución de infraestructura de saneamiento durante el periodo 2006-2015:**

5. El gasto público se incrementó de manera progresiva, pasando de invertirse un total de S/. 49,508,963,293.00 mil millones de Nuevos Soles al año 2006, a S/. 129,171,302,273.00 mil millones de Nuevos Soles el año 2014. Ello representa un incremento del 200% en el gasto público.

6. De acuerdo a información del Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto en saneamiento del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales en el periodo señalado alcanzó un total de S/. 20,594,261,732.00 mil millones de Nuevos Soles -alrededor de nueve mil millones de dólares-, lo cual representa en promedio el 3% del gasto público total.
7. En cuanto a los niveles de gobierno a cargo del gasto público en agua y saneamiento, en el periodo 2006-2014, el 57% de lo invertido en el sector estuvo bajo el ámbito de los gobiernos locales, el 25% a cargo del gobierno nacional y el 18% restante fue ejecutado por los gobiernos regionales. Asimismo, del total invertido en el sector durante el periodo 2009-2014 el 62% se destinó a obras de agua y alcantarillado para las zonas urbanas, y el 38% a las zonas rurales.
8. Para impulsar las inversiones en el sector saneamiento se han creado una serie de programas como el desactivado Programa Agua para Todos -hoy Programa Nacional de Saneamiento Urbano y Programa Nacional de Saneamiento Rural-, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional (Foniprel) y el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas; y el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
9. La implementación del Programa Agua para Todos (2006-2011) tuvo su origen en la Ley N° 28870, Ley para optimizar la gestión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, complementada luego con una serie de decretos supremos y decretos de urgencia destinados a declarar en emergencia varios proyectos de saneamiento a nivel nacional, con la finalidad de flexibilizar las exigencias técnicas requeridas para el inicio de su ejecución. Esta flexibilización consistió en la aprobación de la ejecución de proyectos de agua y alcantarillado sólo con estudios mínimos a nivel de perfil, y realizar transferencias financieras a los gobiernos locales, gobiernos regionales y empresas prestadoras de servicios de saneamiento para la ejecución respectiva.
10. Entre agosto de 2006 y junio de 2011 el Programa Agua para Todos realizó transferencias financieras a gobiernos regionales, gobiernos locales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) para la ejecución de un total de 2,223 proyectos de infraestructura de saneamiento a nivel

nacional, lo cual significó una transferencia total de S/. 5,096,633,697.00 millones de Nuevos Soles. De dicho total, el 36% fue transferido para la ejecución de 165 proyectos en Lima Metropolitana y Callao -a ser ejecutados principalmente por la empresa de saneamiento SEDAPAL S.A.-, otro 40% se distribuyó entre las regiones de Lambayeque, Piura, La Libertad, Junín, Loreto, Ica y Áncash para la ejecución de 807 proyectos, y el 24% restante se distribuyó en 17 regiones.

11. Los proyectos financiados por el Programa Agua para Todos no fueron concluidos al término del periodo. Hasta junio del año 2011 un total de 1,423 proyectos -64% del total de las obras financiadas- se encontraban concluidos; 522 proyectos (23.5%) se encontraban en proceso de ejecución; 210 (9.4%) estaban en la etapa de elaboración de perfil, expediente técnico o en proceso de selección; y el 3% de los proyectos restantes se hallaba en etapa de revisión o con resolución de contrato. Las regiones en las que se registró la mayor cantidad de proyectos pendientes de culminación fueron Piura (71), Puno (63) y Huancavelica (51).
12. Una Comisión Multipartidaria del Congreso de la República elaboró el Informe de Investigación Caso: Programa Agua Para Todos del año 2013, en el cual se señala que existieron irregularidades durante el proceso de aprobación y promulgación de la Ley N° 28870 y otras normas complementarias, y que la declaratoria de emergencia del sector saneamiento -desde el retiro de observaciones a la Ley N° 28870 hasta la emisión del Decreto de Urgencia N° 014-2007- se realizó sin mayor sustento técnico ni legal, y contraviniendo lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley General de Servicios de Saneamiento (artículo 4) y la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, vigentes al momento de la emisión de dichas normas.
13. Durante el periodo 2012-2014 el gobierno central transfirió a los gobiernos locales, gobiernos regionales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) un total de S/. 5,971,058,495.00 millones de Nuevos Soles -alrededor de dos mil millones de dólares- para la ejecución de 2,125 proyectos de saneamiento en las zonas urbanas y rurales. El 80% fue destinado a los gobiernos locales provinciales y distritales; 17% se destinó a las EPS que prestan el servicio de agua potable y alcantarillado esencialmente en las zonas urbanas; y el 3% restante se otorgó a los gobiernos regionales.

14. En el periodo 2012-2014, las transferencias a los gobiernos regionales se distribuyeron entre 11 gobiernos regionales, siendo la Región Arequipa la que recibió el 44% del total transferido. En cuanto al monto transferido a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), éste fue distribuido en 12 de las 50 EPS que operan a nivel nacional, siendo la empresa SEDAPAL S.A. la que recibió el 68%.
15. Para el año 2015 el gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales han proyectado invertir en materia de acceso a agua y alcantarillado un monto que en conjunto asciende a S/. 4,431,986,289.00 millones de Nuevos Soles -aproximadamente 10% más que el año 2014-, lo cual representa el 3% del total del gasto público. El 50% del monto a invertirse estará a cargo de los gobiernos locales, un 45% bajo responsabilidad del gobierno nacional y el 5% restante será ejecutado por los gobiernos regionales. Asimismo, el 52% del total será destinado a obras de agua y alcantarillado en el ámbito rural; y el 48% al ámbito urbano.
16. En el ámbito de los gobiernos regionales, el 74% del monto proyectado en inversiones en saneamiento se invertirá en obras para el ámbito urbano y 26% será dirigido al ámbito rural. El 53% de las inversiones se concentran en los proyectos de Arequipa, Pasco y Loreto. Hasta abril de 2015 los gobiernos regionales de Áncash, Ica, Lima Metropolitana y Callao no proyectaron inversiones en saneamiento.
17. En el ámbito de los gobiernos locales, de los S/. 2,026,887,267.00 millones de Nuevos Soles a invertir en saneamiento, el 59% se destinará al ámbito rural y el 41% al ámbito urbano. Alrededor del 62% de las inversiones se concentrarán en los gobiernos locales de las regiones: Cusco (15%), Piura (10%), Áncash (8%), La Libertad (7%), Arequipa (7%), Lambayeque (5%), Ayacucho (5%) y Cajamarca (5%).
18. Durante el año 2015 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha impulsado cambios normativos destinados a propiciar la aceleración en la inversión pública en saneamiento, autorizando la intervención del ministerio como entidad ejecutora de las obras de saneamiento y flexibilizando las condiciones para que una mayor cantidad de proyectos con un costo igual o menor a S/. 20,000,000.00 millones de Nuevos Soles, sean declarados viables sólo con estudios a nivel de perfil. Estas disposiciones se desarrollan en la Resolución Ministerial N° 086-2015-VIVIENDA y la Resolución Directoral N° 004-2015-EF/63.01.

**Proyectos de agua y alcantarillado paralizados y concluidos con deficiencias, supervisados por la Defensoría del Pueblo:**

19. En el periodo enero 2010 - diciembre 2014, la Defensoría del Pueblo atendió un total de 89 quejas relacionadas a deficiencias en el proceso constructivo, paralización y/o abandono de obras, falta de elementos de señalización de seguridad y dilación en la recepción de la infraestructura de agua y alcantarillado por parte de la entidad que administra el servicio.
20. Del total de quejas recibidas se efectuó un seguimiento especial a 19 casos, debido a su nivel de complejidad y en atención a los significativos montos de inversión comprometidos; éstos fueron divididos en dos grupos: casos relacionados a proyectos de agua y saneamiento inconclusos y/o paralizados, y casos relacionados a proyectos concluidos pero con deficiencias en su funcionamiento. La mitad de los casos seleccionados se localizan en las regiones Lambayeque (8) y La Libertad (5), y en menor proporción en las regiones de Pasco (2), Apurímac (1), Huánuco (1), Tumbes (1) y Moquegua (1).
21. Las principales causas que generan la paralización o no conclusión de los proyectos de saneamiento analizados, son el incumplimiento de obligaciones por parte de las empresas contratistas, deficiencias en el expediente técnico, el incumplimiento de obligaciones por parte de la entidad ejecutora, así como la dilación en los procesos y autorizaciones de ampliaciones presupuestales.
22. En los 12 casos de obras inconclusas y/o paralizadas, la población que se encuentra limitada en el acceso a los servicios de saneamiento suma un total de 330,086 habitantes y el monto invertido en ellos a la fecha asciende a S/. 173,460,682.92 millones de Nuevos Soles. El 55% del total del presupuesto señalado se concentra en el proyecto ejecutado por el Gobierno Regional de Apurímac (SNIP 90700) y el proyecto ejecutado por la Municipalidad Provincial de Lambayeque (SNIP 65101).
23. En 07 proyectos de saneamiento concluidos pero que presentan deficiencias en su funcionamiento, se ha invertido más de 102 millones de Nuevos Soles. Entre estos casos se encuentra el proyecto del centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre (SNIP 86272), en la provincia de Virú - Región La Libertad, en el cual se habría empleado tuberías sin el peso y dimensiones adecuadas; y el proyecto ejecutado en el distrito de

Mochumí en Lambayeque (SNIP 28868), cuya ejecución fue paralizada durante su construcción debido a controversias entre la entidad y la empresa contratista con relación a ampliaciones de plazo y presupuesto, situación que generó aniegos en la vía pública y viviendas.

24. Respecto del tiempo de demora para la culminación de obras paralizadas, se observa que el inicio de la ejecución de obras en 08 de los 12 proyectos se dio entre septiembre de 2007 y julio de 2010; y los 04 restantes, entre marzo de 2011 y enero de 2013. En promedio existe un retraso de 43 meses para la culminación de estos proyectos.
25. Las obras que a la fecha registran mayor retraso en su culminación son: la construcción del sistema de agua y alcantarillado en el centro poblado de Macabí Bajo en La Libertad (SNIP 29066) y la construcción del sistema de agua potable y alcantarillado en varias localidades de Pítipo en Lambayeque (SNIP 46332), que llevan más de 6 años de demora en su culminación. Asimismo, el proyecto mejoramiento y ampliación del sistema de agua y alcantarillado de Villa Cancas en la provincia de Contralmirante Villar en la Región Tumbes (SNIP 29120) registra una demora de más de 5 años; y la obra de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Abancay (SNIP 90700), tiene un retraso de más de 4 años.
26. Respecto de las variaciones en el monto de viabilidad de los proyectos analizados, 08 de los proyectos que se encuentran en condición de paralizados o no concluidos registran incrementos del valor de los mismos en porcentajes que van del 1% al 204%. Aquellos que presentan la mayor variación son la obra de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua y alcantarillado en Abancay (SNIP 90700), con un incremento del 204%; la construcción del sistema de agua y alcantarillado de Macabí Bajo en La Libertad (SNIP 29066), con un incremento del 114%; y el mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua y alcantarillado de la localidad de Lambayeque (SNIP 65101), incrementado en un 63%.
27. Los cambios en la normatividad han flexibilizado las condiciones para la aprobación de incrementos en los montos de inversión en los proyectos de inversión pública. La Directiva General del SNIP derogada establecía que la verificación de viabilidad debía realizarse aún a causa de modificaciones no sustanciales que tuvieran implicancias en el incremento del monto de inversión de más del 10% y menos del 30%

respecto del monto declarado viable; en tanto con la Directiva vigente (R.D. 003-2011-EF/68.01), sólo corresponde realizar la verificación en caso de modificaciones sustanciales y cuando el incremento supere el 20% respecto del monto declarado viable.

28. La verificación de viabilidad de un proyecto de inversión pública puede constituir una oportunidad para realizar una evaluación detenida de aquellos proyectos en cuya ejecución se han presentado dificultades, como la necesidad de ampliaciones de presupuesto y la extensión del plazo de ejecución. Con esta medida se podría establecer nuevas condiciones de ejecución que brinden mayor certeza respecto de los montos a ejecutar y de los plazos que la población deberá esperar efectivamente para acceder al servicio.
29. El registro de las contrataciones que efectúa cada unidad ejecutora se realiza a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM). De los 12 proyectos de saneamiento no concluidos, 11 registran información relativa a los nombres de empresas con quienes las unidades ejecutoras suscribieron contratos para la elaboración del expediente técnico -en 02 casos-, para la ejecución y supervisión de obras, y para la adquisición de materiales, indicando el monto del contrato.
30. El SOSEM no cuenta con celdas para el registro de la modalidad de ejecución que emplea la unidad ejecutora -administración directa o indirecta-, tampoco el periodo de ejecución de la obra ni el acceso virtual a un resumen del expediente técnico y los contratos suscritos.
31. En lo que se refiere al registro de los proyectos no concluidos o paralizados en el Infobras -sistema administrado por la Contraloría General de la República-, se aprecia que sólo 06 de los 12 proyectos paralizados se encuentran registrados, los cuales muestran avances físicos que van desde el 22.4% al 93.3%. Los proyectos no registrados en el referido sistema tienen en promedio 52 meses de retraso en la culminación de las obras; y la información que contiene el Infobras respecto del monto de inversión difiere de la información del registro de devengados del SOSEM.

**Procesos de arbitraje derivados de la celebración de contratos de ejecución de obras de agua y alcantarillado:**

32. De acuerdo a la información recogida durante la investigación, se determinó que en 06 de los 19 proyectos de saneamiento supervisados -no concluidos y concluidos con deficiencias- se llevaron a cabo procesos arbitrales en los cuales las empresas contratistas intervinieron en calidad de demandantes contra el Estado.
33. El caso que más resalta es el resultado de la controversia entre el Gobierno Regional de Apurímac y el Consorcio Victoria, cuyo laudo concluye que el gobierno regional debe pagar al consorcio un total de S/. 3,350,714.50 millones de Nuevos Soles. Respecto a la controversia entre el Gobierno Regional de La Libertad y la empresa Ingeco S.A.C, el respectivo laudo arbitral resuelve que el gobierno regional pague S/. 691,182.90 Nuevos Soles al contratista, por concepto de saldo final de liquidación final de obra. En tanto las controversias entre la Municipalidad Distrital de Mochumí y el Consorcio Mochumí, y la Municipalidad Distrital de Pítipu y el Consorcio Perú, los laudos arbitrales que los resuelven establecen el reconocimiento de mayores trabajos en la ejecución de la reposición de colector de la red e ineficaz la resolución del contrato dispuesta por acuerdo de Concejo Municipal, respectivamente.

**Acciones de monitoreo realizadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo:**

34. Respecto de los 19 proyectos de infraestructura de saneamiento supervisados, 13 fueron ejecutados bajo convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; y aún cuando la ejecución de varios de ellos inició antes del año 2012, la Unidad de Monitoreo y Control del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) llevó a cabo acciones de monitoreo y control del avance físico y financiero.
35. Entre los aspectos que resaltan del monitoreo efectuado es que en muchos casos las unidades ejecutoras no cumplen con entregar al Ministerio de Vivienda la información requerida, ni brindan las facilidades para realizar las inspecciones y verificaciones. Asimismo, tampoco cumplen con remitir los informes mensuales del avance físico y financiero de las obras, en virtud al convenio de financiamiento suscrito con dicho sector.

36. Los monitoreos realizados también han reflejado las deficiencias que se presentan en la elaboración del expediente técnico, las cuales generan problemas durante la ejecución física de los proyectos, dado que obligan a las entidades a incurrir en mayores gastos y en plazos excesivos para la culminación de las obras. Esta situación se produjo durante la ejecución de las obras en el centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre (SNIP 86272), en los centros poblados Huanchaquito y El Trópico en La Libertad (SNIP 14374), Urbanización San Carlos y Mercado Moshoqueque de José Leonardo Ortiz en Lambayeque (SNIP 182533).

**Acciones de control de la Contraloría General de la República de los proyectos de saneamiento supervisados:**

37. Sólo 09 de los 19 proyectos supervisados han sido materia de control por parte de las Órganos de Control Institucional (OCI) de las unidades ejecutoras respectivas; y en algunos casos por acción directa de la Oficina Regional de Control Trujillo y la Oficina de Coordinación Regional Norte, las cuales intervinieron en entidades como la Municipalidad Distrital de Pacasmayo, la Municipalidad Provincial de Chiclayo y la Municipalidad Provincial de Lambayeque, a pesar que las dos últimas entidades sí cuentan con Órgano de Control Institucional.
38. De las 16 unidades ejecutoras a cargo de la ejecución de los 19 proyectos de saneamiento supervisados, 05 de ellas carecen de OCI; estas son la Municipalidad Distrital de Pacasmayo, la Municipalidad Distrital de Huanchaco, la Municipalidad Distrital de Paiján, la Municipalidad Distrital de Mochumí y la Municipalidad Distrital de Pítipo. En estos lugares, las labores de control de los proyectos de saneamiento observados fueron asumidas por las oficinas descentralizadas de la Contraloría General de la República. En el proyecto ejecutado por la Municipalidad Distrital de Paiján en el centro poblado de Macabí Bajo (SNIP 29066), no se realizó control alguno.
39. 11 de las 16 unidades ejecutoras supervisadas tienen implementado un OCI. Sólo los OCI del Gobierno Regional de La Libertad y de la Municipalidad Distrital de La Victoria realizaron labores de control respecto de las obras consultadas. Los 09 OCI restantes no efectuaron labores de control debido a que no cuentan con presupuesto y especialistas para evaluar la ejecución de este tipo de proyectos.

40. Los Órganos de Control Institucional de los Gobiernos Regionales de Apurímac, Huánuco, Moquegua, Tumbes y Pasco, de las Municipalidades Provinciales de Virú, Chiclayo y Lambayeque, y de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, indicaron que en algunos casos no se efectuó el control sobre la ejecución de los proyectos de saneamiento debido a que dichas acciones no estaban consideradas en sus Planes Anuales de Control, o por la existencia de algún proceso arbitral en trámite.
41. La dilación en la emisión de resultados de las acciones de control no ha permitido determinar la responsabilidad de las autoridades y funcionarios de las gestiones a cargo de la ejecución de dichos proyectos, salvo en el caso de la obra de agua potable y alcantarillado que se viene ejecutando en el casco central de la ciudad de Chiclayo, que derivó en un Informe Penal por parte de la Procuraduría Pública de la Contraloría General de la República, recomendando al Ministerio Público iniciar las diligencias preliminares para investigar la posible comisión de delitos.

**Responsabilidades en la ejecución de los proyectos de inversión pública en saneamiento:**

42. La ejecución de proyectos de inversión pública puede ser de dos tipos: por contrata o por administración directa. La ejecución de obras públicas por contrata se encuentra regulado por el Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado. Las posibles acciones de control de la Contraloría General de la República respecto a esta modalidad de ejecución se encuentran reguladas en la Resolución de Contraloría N° 177-2007-CG, que aprueba la Guía de Auditoría de Obras Públicas por Contrata.
43. La ejecución de obras públicas por administración directa se encuentra regulada por la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG. Esta norma fue aprobada hace más de 25 años, por lo que no se adapta a los principios de transparencia y eficiencia que exigen los procesos de ejecución presupuestaria en el sector público, siendo necesaria su revisión.
44. El Banco de Proyectos del SNIP y el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) no brindan información sobre la modalidad de ejecución de las obras públicas, y si bien es posible acceder a este dato a través del Registro de Información y Participación Ciudadana en el

Control de Obras Públicas (Infobras), es preciso tener en cuenta que todavía existe un gran porcentaje de entidades públicas que no cumplen con registrar información en este sistema.

45. Es necesario que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, elaboren directrices para la supervisión a las entidades públicas que opten por la ejecución de proyectos a través de la modalidad de administración directa, y que permitan garantizar que la entidad posee la capacidad técnica y operativa para proceder a ejecutar obras bajo dicha modalidad, lo cual evitará poner en riesgo la adecuada culminación de los proyectos y su sostenibilidad.
46. La nueva Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, que aún no entra en vigencia, así como la propuesta de Anteproyecto de Ley que regula la Ejecución de Obras Públicas por Administración Directa elaborada por la Contraloría General de la República, no establece parámetros para la procedencia del cambio de modalidad de ejecución de la obra de administración por contrata a administración directa.
47. Es necesaria una regulación para el cambio de modalidad de la ejecución de la obra a administración directa, que considere topes respecto a la cuantía o el porcentaje del saldo a ejecutar, el porcentaje de ejecución de la obra y el plazo de ejecución del saldo, la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, la declaratoria de viabilidad, y los recursos humanos, físicos y económicos con los que deberán contar las entidades, entre otros.

#### **Limitaciones en la capacitación profesional y niveles remunerativos en los gobiernos locales:**

48. Las municipalidades afrontan dificultades en la contratación de personal calificado para realizar labores de supervisión de las obras públicas. Una de las principales limitantes es la regulación remunerativa de los funcionarios municipales, dado que la Ley N° 28212 y el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM establecen topes salariales para la contratación y/o designación de funcionarios calificados y prohíbe que los funcionarios o servidores municipales puedan percibir una remuneración mayor a la del alcalde.

49. El sueldo promedio de un alcalde de una municipalidad distrital –con una población electoral entre 1,001 y 10,000 personas - es de S/. 2,244 Nuevos Soles al mes, por lo que el resto de funcionarios y servidores municipales no podría percibir un monto mayor al señalado. Sin embargo, se aprecian diferencias notorias en las remuneraciones aun cuando el número de población es similar; por ejemplo, el alcalde de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz –con una población electoral de 3,283 personas- percibe S/. 5,850.00 Nuevos Soles al mes, en tanto el alcalde de la Municipalidad Distrital de Pítipo percibe una remuneración menor correspondiente S/. 2,600.00 Nuevos Soles al mes, aun cuando administra una mayor población electoral equivalente a 3,366 personas.
50. Es necesario que se lleve a cabo la revisión de las normas que regulan los topes salariales de los funcionarios y servidores municipales, a fin que éstas no representen un obstáculo en la contratación de personal calificado para la gestión de la inversión pública y la supervisión de la ejecución de proyectos. Para esto, se deberán tomar en cuenta criterios como: a) los requisitos técnicos y profesionales que deben cumplir ciertos funcionarios o servidores municipales para la realización de determinadas funciones, b) los recursos o ingresos de las municipalidades, c) las diferentes realidades socioeconómicas del ámbito de jurisdicción de las municipalidades, y d) el porcentaje de la población dentro del ámbito de jurisdicción de las municipalidades que no tienen acceso a servicios básicos.

**Monitoreo de los proyectos de saneamiento financiados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento e intervención en proyectos paralizados:**

51. La Unidad de Monitoreo y Control a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debe ser fortalecida a fin de mejorar el proceso de monitoreo, el seguimiento y cumplimiento de observaciones por parte de las unidades ejecutoras, así como efectuar oportunamente las alertas a la Contraloría General de la República.
52. El acceso al Sistema de Información Sectorial en Agua y Saneamiento (SIAS) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se encuentra restringido al ámbito interno del sector saneamiento, es decir, la población no tiene acceso a dicho sistema. A efectos de promover la transparencia y la participación ciudadana, es necesario que el SIAS sea

accesible a la ciudadanía y que contenga información sobre los monitoreos que lleva a cabo el sector respecto de las obras financiadas o con convenio de financiamiento, los informes de monitoreo, el cumplimiento de obligaciones por parte de las unidades ejecutoras, las observaciones y recomendaciones efectuadas, así como las alertas que realiza a otras instituciones en el marco de sus competencias.

### **La Contraloría General de la República y las acciones realizadas por los Órganos de Control Institucional (OCI):**

53. La Ley N° 29555 dispuso la incorporación progresiva de las plazas y el presupuesto de los Órganos de Control Institucional existentes al 31 de diciembre de 2009, al ámbito presupuestal de la Contraloría, a fin de consolidar la independencia y autonomía de estas oficinas en el ejercicio del control gubernamental en las entidades a su cargo. No obstante, a septiembre del año 2014, de los 3,783 funcionarios de los OCI a nivel nacional, se ha logrado incorporar sólo a 469 funcionarios al ámbito presupuestal de la Contraloría (es decir, el 12%).
54. La Contraloría debe definir el número de plazas necesarias para el funcionamiento de los Órganos de Control Institucional, de acuerdo con su Ley Orgánica. Esto implica que dicha entidad informe al Ministerio de Economía y Finanzas el número de funcionarios especializados requeridos para hacer cumplir las normas en materia de control gubernamental en las entidades del Estado.
55. A septiembre del año 2014, el 78% de entidades públicas a nivel nacional no ejerce ningún tipo de fiscalización debido a que no cuentan con OCI, y el 82% de instituciones en provincias no tienen control interno. En el ámbito regional sólo el 4% de entidades tiene Órgano de Control Institucional.
56. La Defensoría del Pueblo ha podido verificar que los Órganos de Control Institucional no desempeñan labores de control respecto a la gestión de las inversiones públicas debido a la falta de capacidad técnica y operativa. Esto genera que los proyectos observados no sean incluidos en los Planes Anuales de Control; y cuando se ejercen acciones de control no se realiza el seguimiento oportuno a la implementación de las recomendaciones.
57. La Resolución de Contraloría N° 274-2014-CG no regula un plazo para la

revisión por parte de la Contraloría, de oficio o a pedido de parte, de los informes de control que elaboran los jefes de los OCI. Esta omisión podría convertir en ineficiente las labores efectuadas por dichos funcionarios, así como inducirlos a incurrir en una falta grave por la omisión o retraso en remitir el informe de control respectivo a las autoridades, instancias o unidades orgánicas competentes.

### **Intervención del Ministerio Público:**

58. La intervención formal del Ministerio Público suele ocasionar la paralización de la obra, así como la inhibición de otras instituciones para continuar con sus labores de supervisión y control sobre el proyecto respectivo.
59. El Ministerio Público debe implementar una estrategia de intervención oportuna, rápida y especializada en materia de corrupción, que tenga como una de sus principales líneas de investigación la ejecución de proyectos de inversión pública, estableciendo plazos razonables para llevar a cabo las investigaciones preliminares; así como la existencia de fiscalías con personal calificado o presupuesto necesario para efectuar las pericias pertinentes, tanto del aspecto físico como presupuestal de la ejecución de los proyectos.

### **Resultados de los arbitrajes por controversias relativas a la ejecución de proyectos de saneamiento:**

60. El arbitraje en el ámbito de las contrataciones públicas puede ser de tipo institucional o Ad Hoc. La previa regulación de los aspectos organizativos, administrativos y logísticos en el arbitraje institucional, permite garantizar en mayor medida que el proceso arbitral se desarrollará con independencia, imparcialidad, certeza y equidad, disminuyendo los riesgos de dilaciones indebidas o posibles actos de corrupción. La falta de regulación previa de dichos aspectos en el arbitraje Ad Hoc, lo convierten en la modalidad menos recomendable en el ámbito de las contrataciones públicas.
61. El inicio de un proceso arbitral suele ocasionar la paralización de las obras, este retraso en la culminación del proyecto hace necesario que la ciudadanía pueda acceder a información sobre los arbitrajes vinculados con la ejecución de obras públicas. En ese sentido, tratándose de laudos arbitrales expedidos en el marco de la ejecución de proyectos de inversión

pública, es importante que en ellos exista una referencia expresa al código SNIP.

62. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) debe implementar en su portal web una base de datos de procesos y laudos arbitrales, que incluya como uno de sus filtros de búsqueda el código SNIP del proyecto de inversión en virtud del cual se generó la controversia arbitral. Esta información también debe ser accesible a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) y el Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras).

**Condiciones para el acceso a sistemas de información sobre la ejecución de obras públicas, como herramientas para la participación y el control ciudadano:**

63. La existencia de distintos sistemas de información para cada etapa del proyecto -tales como el Banco de Proyectos del SNIP, el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) y el Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras)-, reiteran información o a veces presentan datos contradictorios que generan inconvenientes que dificultan el acceso de la ciudadanía a estos aplicativos, así como la transparencia de sus contenidos.
64. La sobrecarga de responsabilidades para el registro de la información, debido a la existencia de diversos sistemas, podría estar incidiendo en el hecho que no todas a las entidades públicas cumplan con registrar sus proyectos.
65. El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Contraloría General de la República y el OSCE, deben realizar esfuerzos para centralizar estas bases de datos en un sistema integrado que presente la información de manera uniforme y de conformidad con el ciclo del proyecto.
66. La Directiva General del SNIP aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01, establece que para efectos del SOSEM serán materia de seguimiento los proyectos que cumplan con ciertas condiciones, entre las que se encuentra que el monto de inversión total a precios de mercado supere los S/. 10 millones de Nuevos Soles. Esta regulación desvirtúa el

objetivo principal para el cual fue creado dicho sistema, que es propiciar una mejor gestión de la fase de inversión de los proyectos de inversión pública.

67. El Registro Infobras permite a la ciudadanía acceder a información sobre el tipo de ejecución del proyecto, conocer la resolución de aprobación del expediente técnico, la ubicación exacta de la obra y el detalle de los problemas detectados durante la ejecución, la fecha de inicio de la ejecución física y el porcentaje de avance, así como ver registros fotográficos del avance físico, entre otros. Sin embargo, en la práctica no todas las entidades cumplen con la obligación de registrar la información de sus obras públicas.
68. Es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas implemente mecanismos que incentiven a que las entidades cumplan con registrar en el SOSEM información relevante y completa de la ejecución de los proyectos de inversión pública, a efectos que la población pueda acceder a datos sobre los contratos celebrados, las empresas contratistas, la ejecución financiera de los proyectos y las fuentes de financiamiento, entre otros.
69. Los resultados de la evaluación del cumplimiento de la meta referida a Infobras correspondiente al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal de los años 2013 y 2014, muestran que ha existido un incremento significativo respecto al número de municipalidades que cumplen con registrar sus obras públicas en el sistema Infobras. No obstante, el número de municipalidades a las que se aplica dicha meta aún sigue siendo pequeño (804) en comparación con el número de municipalidades existentes a nivel nacional (1,838).
70. El Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD) articula criterios uniformes para el tratamiento de las denuncias sobre presuntos actos de corrupción en la Administración Pública, presentadas ante la Contraloría y los OCI a nivel nacional. Sin embargo, en lo que respecta al incumplimiento de las normas del SNIP y la comisión de actos de corrupción durante la ejecución de obras públicas, es necesario que la Contraloría implemente mecanismos de difusión respecto a sus competencias y las labores de control que ella puede llevar a cabo, pues esto coadyuva a que la población presente sus denuncias y colabore brindando información sobre actos ilegales o arbitrarios.

71. La Contraloría General de la República debe reportar datos estadísticos relativos al número de denuncias presentadas en el marco del control social que ejercen los ciudadanos sobre presuntos actos ilegales o arbitrarios que afectan el buen desempeño de la Administración Pública, y cómo ello incide en el control gubernamental que dicha entidad y los Órganos de Control Institucional llevan a cabo a nivel nacional.
  
72. La Resolución de Contraloría N° 394-2013-CG establece que las recomendaciones de los informes de control orientadas al mejoramiento de la gestión de las entidades públicas deberán publicarse en los portales de transparencia de las entidades. Sin embargo, la norma no señala en forma clara y precisa el rubro del portal de transparencia de las entidades públicas que contendrá dicha información, ni tampoco contempla como una infracción sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría el incumplimiento de esta obligación por parte de las entidades.



## RECOMENDACIONES

### Al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:

1. INTERVENIR en la culminación de los siguientes proyectos de agua y alcantarillado paralizados y que han recibido financiamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:
  - i. “Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico” (SNIP 14374); y
  - ii. “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo” (SNIP 112814).
  
2. EVALUAR la intervención en la ejecución de los siguientes cinco proyectos de agua y saneamiento financiados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento entre los años 2009 al 2013, los cuales registran en promedio un retardo de 6 años en su culminación:
  - Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Abancay (SNIP 90700), localizado en la región Apurímac;
  - Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí bajo (SNIP 29066); localizado en la región La Libertad;
  - Construcción del Sistema Integral Agua Potable y Alcantarillado de Pítipo Cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U y La Libertad del distrito de Pítipo (SNIP 46332), localizado en la región Lambayeque;
  - Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque (SNIP 65101), localizado en la región Lambayeque;
  - Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes (SNIP 29120), localizado en la región Tumbes.

3. **MONITOREAR, EVALUAR Y GENERAR REPORTES** derivados de la aplicación de la Resolución Ministerial N° 086-2015-VIVIENDA, mediante la cual se autoriza la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en la ejecución directa de proyectos de agua y alcantarillado cuyo monto de inversión sea superior a los S/. 5,775,000.00 millones de Nuevos Soles (equivalente a 1,500 UIT).
4. **ELABORAR** una relación de aquellos proyectos de agua y saneamiento que a la fecha se encuentran paralizados, a efectos de evaluar su intervención en el marco de lo establecido en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento.
5. **FORTALECER** la Unidad de Monitoreo y Control a fin que pueda efectuar un seguimiento oportuno del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de monitoreo, por parte de las unidades ejecutoras, así como alertar a la Contraloría General de la República las irregularidades detectadas durante las acciones de monitoreo.
6. **DIFUNDIR** a través del Sistema de Información Sectorial en Agua y Saneamiento (SIAS), los informes de monitoreo a las obras de saneamiento elaborados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a fin que sean accesibles a la población.

**A los gobernadores regionales de los Gobiernos Regionales de Apurímac, Huánuco, Tumbes, Pasco; y a los alcaldes de las Municipalidades Provinciales de Chiclayo y Lambayeque, y las Municipalidades Distritales de Huanchaco, Paiján, Pítipo y José Leonardo Ortíz:**

7. **CULMINAR** la ejecución de los siguientes 12 proyectos de agua y saneamiento que a la fecha se encuentran en situación de inconclusos y/o paralizados según corresponda a su jurisdicción:
  - i. Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Abancay (SNIP 90700),
  - ii. Mejoramiento, Ampliación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del distrito de Margos, provincia de Huánuco-Huánuco (SNIP 52039);
  - iii. Mejoramiento de aguas servidas Cuenca Trujillo Este, Centro y Oeste (SNIP 134337);

- iv. Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico (SNIP 14374);
- v. Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí bajo (SNIP 29066);
- vi. Construcción del Sistema Integral Agua Potable y Alcantarillado de Pitipo Cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U y La Libertad del distrito de Pítipu (SNIP 46332);
- vii. Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del casco central de Chiclayo y colectores Pedro Ruiz, Francisco Cabrera y Elvira García y García-Chiclayo (SNIP 126296);
- viii. Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque (SNIP 65101);
- ix. Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo (SNIP 112814);
- x. Mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias en las calles Miraflores cuadra 5 a la cuadra 8, Ricardo Palma cuadra 1 a la cuadra 8 y San Antonio cuadra 1 a la cuadra 8 del Pueblo Joven Garcés, Distrito de José Leonardo Ortiz - Chiclayo-Lambayeque (SNIP 221326);
- xi. Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes (SNIP 29120);
- xii. Mejoramiento del sistema de agua y construcción del sistema de desagüe en el Centro Poblado de Tambopampa, distrito de Yanahuanca, provincia Daniel Alcides Carrión (SNIP 112961).

**A los gobernadores regionales, y a los alcaldes de las municipalidades distritales y municipalidades provinciales:**

- 8. REPORTAR al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aquellos proyectos de saneamiento cuya ejecución se encuentre paralizada y con financiamiento del referido sector, a fin de solicitar el apoyo correspondiente para la pronta culminación de las obras.
- 9. EVALUAR debidamente la elección de la modalidad de administración directa para la ejecución de los proyectos de agua y alcantarillado, considerando los montos de inversión comprometidos y la capacidad técnica y operativa de sus respectivas jurisdicciones.

10. INDICAR en los contratos que la entidad suscribe con las empresas contratistas para la ejecución y/o supervisión de obras de saneamiento, los mecanimos generales que regirán la solución de controversias, estableciendo con antelación los plazos máximos en los que deben emitirse los laudos arbitrales y los honorarios tope de los árbitros, a fin de no recargar de mayores gastos al Estado por la ejecución de la obra pública.
11. REGISTRAR en el Banco de Proyectos del SNIP y en el SOSEM, información relativa a las modificaciones de los montos de inversión de los proyectos, la modalidad de ejecución y los contratos suscritos con empresas contratistas y/o proveedoras de materiales para la ejecución de proyectos por administración directa.
12. REGISTRAR en el Infobras, administrado por la Contraloría General de la República, todos aquellos proyectoss de saneamiento que se encuentren en ejecución y actualizar la información sobre los niveles en la ejecución física de la obra y el monto invertido.

**Al Ministerio de Economía y Finanzas:**

13. IMPLEMENTAR un sistema integrado de información relativa a los avances en la ejecución de los proyectos de inversión pública en sus etapas de preinversión, inversión y post inversión, que consolide la siguiente información mínima:
  - i. Registro del monto de viabilidad del proyecto de inversión pública;
  - ii. Registro de modificaciones en el monto de viabilidad;
  - iii. Resolución que aprueba el expediente técnico;
  - iv. Modalidad de ejecución del proyecto (directa o indirecta);
  - v. Tiempo de ejecución proyectado;
  - vi. Fuentes de financiamiento;
  - vii. Avances de la ejecución financiera (devengados);
  - viii. Avances de la ejecución física;
  - ix. Fecha de inicio de la obra;
  - x. Registro de contrataciones y/o adquisición de bienes;
  - xi. Registro del nombre y razón social de la empresa contratista a cargo de la ejecución;
  - xii. Registro de la empresa o persona natural a cargo de la supervisión;

- xiii. Registro del nombre de residente de obra;
  - xiv. Registro de existencia de controversia sometida a arbitraje y/o laudos arbitrales;
  - xv. Informes de monitoreo realizados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento;
  - xvi. Informes de control realizados por la Contraloría General de la República con relación a la ejecución del proyecto.
- 
- 14. **DISPONER** que, en tanto se cree un registro de datos único de los proyectos de inversión pública, el Banco de Proyectos del SNIP y el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) incluyan y hagan accesible la información respecto a la modalidad de ejecución y los procesos arbitrales en los proyectos de inversión pública.
  - 15. **COORDINAR** con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la fijación de los criterios técnicos que garanticen la capacidad de las entidades públicas para ejecutar de manera exitosa obras de saneamiento por administración directa.
  - 16. **FISCALIZAR** el cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas de actualizar en el Banco de Proyectos del SNIP la fase en la que se encuentran los proyectos de inversión, así como de registrar las verificaciones de viabilidad y modificaciones en los montos de inversión y los “Informes de Cierre” de los proyectos concluidos.
  - 17. **REGULAR** la obligatoriedad de las entidades públicas con acceso a sistemas informáticos para que, de manera paulatina, registren en el SOSEM información relevante y completa de los proyectos de inversión.
  - 18. **TIPIFICAR** como infracción sujeta a potestad sancionadora, la omisión por parte de las entidades públicas de registrar en el SOSEM información actualizada, veraz, exacta y oportuna.
  - 19. **SUPERVISAR** que las entidades ejecutoras de proyectos de saneamiento, gobiernos regionales, gobiernos locales, Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) y gobierno nacional, cumplan con registrar las verificaciones de viabilidad en el Banco de Proyectos del SNIP.

**A la Contraloría General de la República:**

20. MODIFICAR la Resolución de Contraloría N° 274-2014-CG, a efectos de regular el plazo máximo que deben cumplir las Oficinas de Coordinación Regional u otras instancias de la Contraloría General de la República en la revisión de los informes de control que elaboran los jefes de los Órganos de Control Institucional, de tal forma que se garantice el principio de oportunidad en el ejercicio del control gubernamental, y que las acciones de control se lleven a cabo en el momento y circunstancias debidas para cumplir su cometido.
21. ACTUALIZAR la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG que regula la ejecución de obras públicas por administración directa, regulando los siguientes aspectos:
  - i. Condiciones y formalidades para el cambio de modalidad de la ejecución de la obra de ejecución indirecta a administración directa.
  - ii. Establecer topes respecto a la cuantía o el porcentaje del saldo a ejecutar mediante la administración directa.
  - iii. Establecer topes respecto al porcentaje de ejecución de la obra y el plazo de ejecución del saldo.
  - iv. Disponer la revisión del expediente técnico del saldo de obra y la declaratoria de viabilidad del proyecto cuya ejecución continuará vía administración directa.
  - v. Acreditación de recursos humanos, físicos y económicos con los que deberán contar las entidades públicas para asumir la ejecución vía la modalidad directa.
22. INCORPORAR las plazas y el presupuesto de los Órganos de Control Institucional existentes a nivel nacional, al ámbito presupuestal de la Contraloría, de conformidad con la Ley N° 29555 que implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los Órganos de Control Institucional a la Contraloría General de la República, a fin de garantizar la independencia y autonomía de estas oficinas en el ejercicio del control gubernamental en las entidades a su cargo.
23. DIFUNDIR información sobre el número de plazas necesarias para el funcionamiento de los Órganos de Control Institucional según la Ley Orgánica de la Contraloría, y el presupuesto requerido para la

implementación de las mismas, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29555.

24. CUMPLIR con la verificación y el seguimiento oportuno de la implementación de las recomendaciones de los informes resultantes de las acciones de control llevadas a cabo, y de los procesos judiciales derivados de dichas acciones, así como, evaluar los resultados de las acciones adoptadas por las entidades públicas, de conformidad con la Resolución de Contraloría N° 279-2000-CG.
25. MODIFICAR la Resolución de Contraloría N° 394-2013-CG a efectos de regular los siguientes aspectos:
  - i. Determinar el rubro del portal de transparencia de las entidades públicas en los que deberán publicarse las recomendaciones de los informes de control emitidos por los Órganos de Control Institucional de la entidad.
  - ii. Establecer como infracción sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, el incumplimiento de la obligación de difundir las recomendaciones de los informes de control.
26. CONTROLAR y MONITOREAR que las entidades públicas cumplan con registrar en el sistema Infobras información completa y actualizada sobre la ejecución física y contractual de los proyectos de inversión.
27. DIFUNDIR información respecto a las entidades públicas que cumplen con registrar en el sistema Infobras, información completa, relevante y oportuna de las obras públicas.
28. HACER ACCESIBLE en el sistema Infobras la información de los procesos arbitrales relacionados con las obras públicas.
29. DIFUNDIR las competencias legales y las labores de control de la Contraloría y los Órganos de Control Institucional, respecto a actos de corrupción en la ejecución de obras públicas.
30. ELABORAR y DIFUNDIR reportes especiales y estadísticas sobre la participación de la población en el control social de presuntos actos

ilegales o arbitrarios que afectan el buen desempeño de la Administración Pública, respetando el principio de reserva y la seguridad de las personas denunciantes.

### **A la Presidencia del Consejo de Ministros:**

31. EVALUAR Y ANALIZAR las capacidades institucionales y operativas de las municipalidades para la ejecución de proyectos de inversión pública; la eficacia de los planes nacionales para el desarrollo de capacidades que incluyen a las municipalidades; y los mecanismos de acompañamiento técnico de los sectores competentes a los funcionarios municipales responsables de la evaluación y seguimiento de las diferentes fases del ciclo del proyecto.
32. REVISAR el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM que establece topes salariales a los funcionarios y servidores municipales, incorporando criterios que permitan la contratación de personal calificado con remuneraciones superiores a la del alcalde, atendiendo a los siguientes criterios:
  - i. Los requisitos técnicos y profesionales que deben cumplir ciertos funcionarios o servidores municipales para la realización de determinadas funciones, de conformidad con las normas respectivas.
  - ii. Los recursos o ingresos de las municipalidades.
  - iii. Las diferentes realidades socioeconómicas del ámbito de jurisdicción de las municipalidades.
  - iv. El porcentaje de la población dentro del ámbito de jurisdicción de las municipalidades que no tienen acceso a servicios básicos.

### **Al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado:**

33. FORMULAR una propuesta normativa destinada a mejorar la regulación de la figura del arbitraje en el ámbito de las contrataciones públicas, y en especial en el ámbito de la ejecución de proyectos de inversión pública en saneamiento, que establezca las siguientes condiciones mínimas:
  - i. El tipo de arbitraje que debe elegir la entidad pública en los procesos de ejecución de obras de inversión pública.

- ii. El perfil de los árbitros que resolverán la controversia.
  - iii. El porcentaje máximo de honorarios que recibirán los árbitros o la institución arbitral respecto del monto de la controversia.
34. **DISPONER** que los laudos arbitrales que resuelven controversias relacionadas con la ejecución de obras públicas -independientemente del tipo de arbitraje en el que éstos se hayan emitido-, consignen el código de SNIP del proyecto de inversión que suscita la controversia o el nombre del proyecto de inversión según su registro en el Banco de Proyectos del SNIP, de tal manera que a través de este dato la ciudadanía pueda acceder a los aplicativos informáticos que registran información sobre la ejecución presupuestal y física de los proyectos.
35. **IMPLEMENTAR** en el portal web del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado una base de datos de procesos y laudos arbitrales, que incluya como uno de sus filtros de búsqueda el código de SNIP del proyecto de inversión en virtud del cual se generó la controversia arbitral.
36. **DIFUNDIR** los laudos arbitrales sobre contrataciones públicas en el portal web del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, a efectos que las diversas entidades públicas y la ciudadanía en general puedan efectuar una mejor vigilancia sobre la ejecución de los proyectos de inversión vinculados a estos procesos y realizar estudios especializados sobre la materia.
37. **PUBLICAR** en el portal web del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado la relación de proveedores, participantes, postores o contratistas que cuentan con sanción económica (multa pendiente de deudores y morosos), incluyendo información de los socios o titulares, y de los integrantes de los órganos de administración, de las empresas sancionadas, así como el contenido de las resoluciones de sanción.
38. **ANALIZAR** periódicamente el arbitraje como mecanismo de solución de controversias en el ámbito de la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los siguientes aspectos: el objeto del contrato materia de controversia, las principales entidades públicas que son parte en dichos procesos, las partes en el proceso arbitral, el tipo de arbitraje más empleado por las partes, las principales materias controvertidas, el tiempo promedio de demora en la conclusión de dichos procesos y

la forma de resolución de las pretensiones según la parte favorecida. Dicho estudio deberá presentar un balance en el uso de dicha figura y propuestas orientadas a salvaguardar los intereses del Estado.

**Al Ministerio Público:**

39. IMPLEMENTAR una estrategia de intervención oportuna, rápida y especializada en materia de corrupción, que tenga como una de sus principales líneas de investigación la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los siguientes aspectos:
  - i. El cumplimiento de plazos razonables para llevar a cabo las investigaciones preliminares.
  - ii. La implementación de fiscalías con personal calificado o presupuesto necesario para efectuar las pericias pertinentes en el ámbito de la ejecución de los proyectos de inversión pública.

**Al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI):**

40. INCLUIR en la evaluación de los indicadores de cobertura de acceso al agua potable y alcantarillado, el número de personas que acceden a estos servicios y el porcentaje de cobertura a nivel distrital, a fin de conocer datos que se acerquen a la realidad en el acceso a estos servicios básicos en nuestro país.

**ANEXO**

**FICHAS RESUMEN DE  
LOS PROYECTOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO  
SUPERVISADOS POR  
LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

1) “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del casco central de Chiclayo antiguo y colectores Pedro Ruiz, Francisco Cabrera y Elvira García y García - Chiclayo” (SNIP 126296)

Estado actual del proyecto	No concluido
Entidad ejecutora	Municipalidad Provincial de Chiclayo
Tipo de ejecución	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio Chiclayo - Empresa supervisora: Consorcio Supervisor Chiclayo
Población beneficiaria	20,646
Plazo inicial de ejecución	28 meses
Tiempo real de ejecución	Desde abril de 2012 hasta la actualidad.
Presupuesto inicial	S/. 29, 419,534.00 Nuevos Soles
Presupuesto ejecutado	S/. 18, 775,973.03 Nuevos Soles
SOSEM	No registra información referente a los contratos celebrados.
Infobras	La obra registra en el sistema un avance físico del 22.4%.
Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	<u>Informe Técnico N° 029-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NJB (11.03.13)</u> : Se recomendó a la Unidad Ejecutora: a) Exigir a la contratista la colocación de cercos y medidas de seguridad de forma gradual, conforme se vaya avanzando en la apertura de zanjas, y pavimentar los tramos ejecutados. b) Exigir a la contratista el cumplimiento de los plazos en la ejecución física de la obra (a enero de 2013 se encuentra en 25.25% debiendo estar en 35.61%). c) Cumplir con registrar en Infobras los avances de enero 2013. d) Adoptar las medidas correctivas para solucionar el atoro de los buzones de desagüe producido por el vertimiento de aceites y restos que provienen de las actividades de las peluquerías.

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><u>Oficio N° 816-2013-MPCH/OCI (09.10.13)</u>: El Jefe de la OCI, Sr. Juan Rafael Gastelo Quiroz, informó que su despacho se encuentra limitado de realizar verificaciones técnicas sobre la obra en cuestión, debido a que no cuenta con personal especialista en ingeniería.</p> <p><u>Entrevista del 23.04.14</u>: El CPC. Jorge Burga, auditor de la OCRN, informó que en los años 2012 y 2013 se efectuaron dos veedurías a la obra en cuestión, detectándose deficiencias en la elaboración del expediente técnico, defectos en la revisión de tres valorizaciones en la etapa de supervisión, lo cual derivó en pagos a la contratista que no correspondían y la presentación por parte de la empresa supervisora de una carta fianza falsa para solicitar un adelanto de pago. Indicó que los resultados de estas acciones fueron remitidos a la Municipalidad Provincial de Chiclayo para la subsanación de las observaciones correspondientes. Adicionalmente, señaló que en el año 2013 la OCRN inició un Examen Especial a la Municipalidad Provincial de Chiclayo por “Favorecimiento a consorcio en contratación de supervisión de obra”, el cual derivó en el Informe Especial N° 513-2013-CG/CRN-EE, el cual guarda relación con la Investigación Fiscal N° 689-2013 seguida ante el 2º Despacho de la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Chiclayo, caso que ha sido formalizado el 21.01.14 con calidad de complejo ante el Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria (Exp. N° 592-2014), cuyo fase de investigación vence en septiembre de 2014.</p> <p><u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN del 03.10.14</u>: El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, reiteró información proporcionada en entrevista del 23.04.14, e informó que mediante el Oficio N° 00375-2014-CG/CRN del 14.03.14, la OCRN dispuso la verificación de presuntas irregularidades relacionadas con la ejecución física de la obra.</p>
<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14 y Oficio N° 64-2014-MPCH/GIP de la Municipalidad Provincial de Chiclayo (24.07.14)</u>: Existieron deficiencias en la elaboración del expediente técnico, la contratista Consorcio Chiclayo no contaba con la capacidad técnica y logística para controlar y neutralizar los problemas advertidos durante la ejecución de la obra, y la empresa supervisora realizó un trabajo deficiente. La obra se encuentra paralizada desde mayo de 2013 con un 39.3% de avance físico, dado que el Ministerio de Vivienda sugirió la previa culminación de la obra de mejoramiento de los emisores principales de la ciudad de Chiclayo. El Ministerio Público formalizó una investigación preparatoria por el delito de colusión ilegal en agravio de la entidad, solicitando 08 meses como plazo de investigación. De conformidad con el residente de obra, en julio de 2014 la contratista culminó con los trabajos en toda el área intervenida, y éstos fueron entregados a la empresa Trasatlántica para la ejecución de otra obra consistente en la pavimentación de veredas. No obstante, la transferencia formal de la obra aún no se ha realizado.</p>

2) “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo” (SNIP 112814)

Estado actual del proyecto	No concluido
Entidad ejecutora	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
Tipo de ejecución	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio San Carlos - Empresa supervisora: Consorcio Supervisión Buenaventura
Población beneficiaria	8,494
Plazo inicial de ejecución	08 meses
Tiempo real de ejecución	Desde febrero de 2013 hasta la actualidad.
Presupuesto inicial	S/. 12, 142,321.00 Nuevos Soles
Presupuesto ejecutado	S/. 8, 187,504.00 Nuevos Soles
SOSEM	Registra información actualizada.
Infobras	La obra registra en el sistema un avance físico del 41.20%.
Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	<u>Informe Técnico N° 037-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NJB (11.03.13):</u> Se recomendó a la Unidad Ejecutora: a) Cumplir con los compromisos asumidos en el Convenio de Financiamiento de la obra y con el cronograma respectivo, debiendo presentarlo al PNSU dentro de 5 días hábiles. b) Culminar en el menor plazo posible el cierre de las zanjas.
Labores de control por parte de la Contraloría General de la República	<u>Entrevista (23.04.14):</u> El Jefe del OCI, CPC. David Mendoza, informó que no se realizaron acciones de control debido a que su despacho no cuenta con la capacidad operativa ni logística para efectuar el control de este tipo de proyectos. <u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN (03.10.14):</u> El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, informó que mediante el Oficio N° 00708-2014-CG/CRN (18.06.14), la OCRN solicitó al titular de la entidad presentar documentación relacionada con la obra, a fin de establecer las acciones correspondientes. Señaló que la información proporcionada por la entidad se encuentra en evaluación.

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	<u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14:</u> Durante el proceso constructivo de esta obra se presentó el afloramiento de aguas servidas, acumulación de desmonte y obstrucciones al libre tránsito. Estos hechos fueron corroborados durante la visita de supervisión a la zona, pudiéndose evidenciar la presencia de aguas servidas en la vía pública, así como la ausencia de personal laborando, a pesar que el representante de la entidad indicó que la obra se encuentra en ejecución.
--	--

**3) “Mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias en las calles Miraflores cuadra 5 a la cuadra 8, Ricardo Palma cuadra 1 a la cuadra 8 y San Antonio cuadra 1 a la cuadra 8 del Pueblo Joven Garcés, Distrito de José Leonardo Ortiz-Chiclayo-Lambayeque” (SNIP 221326)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio HV - Inspector de obra: Carlos Enrique Burga Larrea
<b>Población beneficiaria</b>	1,523
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	04 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde enero de 2013 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 657,214.13 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 436,614.84 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información parcial referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras</b>	La obra registra en el sistema un avance físico del 93.27%.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	Sin convenio de financiamiento.
<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<u>Entrevista (23.04.14):</u> El Jefe del OCI, CPC. David Mendoza, informó que no se realizó ninguna labor de control respecto a las obras en cuestión, por falta de capacidad operativa y logística para efectuar el control de este tipo de proyectos.  <u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN (03.10.14):</u> El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, informó que mediante el Oficio N° 00785-2014-CG/CRN (04.07.14), la OCRN dispuso la realización de una veeduría a la ejecución de la obra, y que los riesgos identificados serán comunicados al titular de la entidad para que disponga las medidas correctivas pertinentes.

<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14:</u> En abril de 2013 la contratista CONSORCIO HV paralizó la obra debido a la falta de aprobación del Adicional N° 02 y Deductivo N° 01, lo cual generó la emanación de aguas servidas. Desde agosto de 2013 la obra se ejecuta por intermediación económica de EPSEL S.A., sin embargo, esta empresa no cumple con pagar las valorizaciones a tiempo. La ejecución física de la obra continúa a través del uso de máquinas prestadas por el Ministerio de Vivienda. Durante la supervisión se constató el aniego de las calles Atahualpa y Ricardo Palma con aguas servidas, como consecuencia de los trabajos de construcción.</p>
---	---

**4) “Construcción del Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado de Pítipo Cercado y otras localidades: Cachinche, Algarrobito, La U y La Libertad del distrito de Pítipo” (SNIP 46332)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Distrital de Pítipo La entidad carece de Órgano de Control Institucional (OCI)
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> Desde marzo de 2008 - Empresa contratista: Consorcio Perú II - Empresa supervisora: Consorcio Pítipo e Ingenieros Asociados <u>Por administración directa:</u> Desde abril de 2010
<b>Población beneficiaria</b>	8,500
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	10 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde marzo 2008 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 12, 166,338.00 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 11, 613,134.25 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información parcial referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras</b>	La obra no se encuentra registrada.

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b></p>	<p><u>Informe Técnico N° 27-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/AVC (11.03.13):</u></p> <p>Se recomendó a la Unidad Ejecutora:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Adoptar las medidas necesarias y efectivas a fin de culminar le ejecución de la obra por administración directa, reiniciando los trabajos que actualmente se encuentran paralizados.</li> <li>b) Efectuar el mantenimiento de la captación, sedimentador, pre-filtro y filtro-lento y culminar la construcción de las letrinas.</li> <li>c) Adoptar medidas a fin de contar con la autorización de Electro Norte para la instalación del suministro eléctrico.</li> <li>d) Verificar la calidad del material de la laguna de oxidación.</li> <li>e) Efectuar el mantenimiento para el funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales.</li> <li>f) Colocar una puerta de ingreso al cerco perimétrico de las lagunas de oxidación.</li> <li>g) Evaluar la fisura diagonal del muro frontal del cerco perimétrico de la caseta de bombeo de las aguas residuales.</li> <li>h) Solucionar el problema de abastecimiento de agua al reservorio.</li> <li>i) Efectuar los trámites necesarios para contar con la autorización sanitaria de vertimientos de aguas residuales.</li> <li>j) Colocar tapas a los buzones.</li> </ol> <p>Se recomendó al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Solicitar a la Contraloría General de la República el inicio de acciones de control por el riesgo de obra inconclusa.</li> </ol>
<p><b>Proceso Arbitral</b></p>	<p><u>Laudo Arbitral N° 039-2014 (24.01.14)</u>  Demandante: Consorcio Perú II  Demandado: Municipalidad Distrital de Pítipo  Resultado: Fundada en parte a favor de la empresa contratista</p>
<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><u>Oficio N° 1464-2013-CG/CRN (09.12.13):</u> La Gerente (e) de la OCRN, Dina Calonge De La Piedra, a través del Oficio N° 287-2008-CG/ORCH, dispuso el 2008 una veeduría a la obra debido a diversos riesgos que podían afectar su normal ejecución; no obstante, se determinó que el Ministerio Público venía investigando hechos relacionados con la obra y que se encontraba en curso un proceso arbitral entre la contratista y la municipalidad. A efectos de contar con información actualizada sobre la obra, la Contraloría cursó el Oficio N° 1442-2013-CG/CRN (13.12.13) al titular de la entidad.</p> <p><u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN (03.10.14):</u> El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, mediante Oficio N° 1464-2013-CG/CRN reiteró el Oficio N° 01442-2013-CG/CRN. El 28.03.14 la entidad atendió a la solicitud, pero reportó documentación incompleta. Posteriormente, mediante Oficio N° 00847-2014-CG/CRN (24.07.14), la OCRN solicitó al titular de la entidad un informe complementario y actualizado; no hubo respuesta.</p>

<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14:</u> En noviembre de 2009 la obra quedó paralizada por resolución contractual promovida por la entidad debido a los retrasos del contratista Consorcio Perú II e infracciones por parte de la supervisora. La obra tenía un avance físico del 75% y una ejecución financiera del 100%. El 30.12.10 la contratista presentó una demanda arbitral contra la entidad y la gestión edil denunció a ex funcionarios de la municipalidad y a representantes de la contratista por irregularidades en la ejecución. El Ministerio Público abrió investigación preliminar por delito contra la Administración Pública en agravio de la entidad, la cual se encuentra desde el 06.12.13 en estado "Con Acusación". Desde el año 2010, la entidad ejecuta la obra por administración directa y con recursos propios.</p>
---	--

**5) "Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque" (SNIP 65101).**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Provincial de Lambayeque
<b>Tipo de ejecución</b>	<p><u>Por contrata:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa contratista: Consorcio San Pedro</li> <li>- Empresa supervisora: Consorcio Lambayeque</li> </ul>
<b>Población beneficiaria</b>	51,337
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	18 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde octubre de 2010 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 58, 090,083.00 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 65, 100,675.17 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información actualizada.
<b>Infobras</b>	La obra no se encuentra registrada.

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b></p>	<p><u>Acta de Inspección Física de Obra (24.10.12), Informe Técnico N° 083-2012-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.021/NJB (26.11.12) y Oficio N° 4286-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 (30.06.14):</u></p> <p>Se recomendó a la Unidad Ejecutora:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Presentar el cronograma reprogramado de la obra y los informes mensuales sobre los avances físicos y financieros, para culminar la obra que presenta retraso en su culminación desde el 27.11.11.</li> <li>b) Acelerar la ejecución de la obra repotenciando el sistema de utilización de media tensión.</li> <li>c) Controlar la dirección técnica y evaluar la resolución del contrato de ejecución de obra.</li> <li>d) Efectuar la liquidación financiera de los recursos transferidos.</li> </ol> <p>Se recomendó al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):</p> <p>Comunicar a la Contraloría General de la República el incumplimiento del plazo contractual de ejecución de la obra, cuyo avance físico alcanzó el 85.02% al 30.09.12, la falta de control de calidad de los materiales empleados y el proceso constructivo de la obra, y la falta de aplicación de una penalidad a la contratista.</p>
<p><b>Proceso Arbitral</b></p>	<p><u>En trámite</u></p> <p>Pendiente de resolución las recusaciones interpuestas por la entidad (15.10.13).</p>
<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><u>Oficio N° 00482-2013-CG/CRN (21.05.13):</u> La Gerente (e) de la OCRN, Dina Calonge De La Piedra, informó que el año 2012 efectuó una veeduría a la obra en cuestión, la cual derivó en el Informe N° 586-2012-CG/L430, identificándose 16 riesgos referentes a la deficiente elaboración del expediente técnico, su aprobación sin haber solucionado el problema del colector Ramón Castilla, ampliaciones de plazo sin la debida resolución, entre otros. Sobre el particular, la OCRN solicitó en abril de 2013 a la Municipalidad Provincial de Lambayeque actualizar el estado situacional de los riesgos señalados.</p> <p><u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN (03.10.14):</u> El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, informó que mediante el Oficio N° 00648-2014-CG/CRN (04.06.14), la OCRN dispuso la verificación de presuntas irregularidades relacionadas con la ejecución de la obra.</p>
<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14:</u> Debido a que la obra empezó a ejecutarse sin contar con un Plan de Monitoreo Arqueológico, paralizó en octubre de 2012 con un 87% de avance físico. El 06.06.13 la entidad presentó una solicitud arbitral contra la contratista Consorcio San Pedro, por controversia sobre la fecha de recepción de los componentes concluidos de la obra. Se instaló un arbitraje administrativo ante el OSCE, no obstante la entidad recusó a los árbitros propuestos por la empresa y al presidente. La municipalidad ejecuta los trabajos faltantes con el saldo de obra, teniendo un avance físico del 90%.</p>

6) “Mejoramiento de aguas servidas Cuenca Trujillo Este, Centro y Oeste” (SNIP 134337)

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	- Gobierno Regional de La Libertad: Desde noviembre de 2009. - SEDALIB S.A: Desde el año 2013
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> Desde junio de 2010 - Empresa contratista: INGECO Contratistas Generales S.A.C. - Empresa supervisora: Consorcio Halos <u>Por administración directa:</u> Desde julio de 2013 <u>Por contrata:</u> Desde octubre de 2013 - Empresa contratista: Consorcio Fátima - Inspector de obra: Jave Sánchez Vega
<b>Población beneficiaria</b>	219,504
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	05 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde julio de 2010 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 6, 482,320.00 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 5, 315,387.96 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información parcial referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras:</b>	La obra registra en el sistema un avance físico del 59.43%.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	Sin convenio de financiamiento.
<b>Proceso Arbitral</b>	<u>Laudo Arbitral N° 360-2013 (18.11.13)</u> Demandante: INGECO S.A.C. Demandado: Gobierno Regional de La Libertad Resultado: Fundada en parte a favor de la empresa contratista
<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<u>Oficio N° 573-2013-GRLL/OCI (06.08.13)</u> : El Jefe de la OCI, CPC. Walter Coello Ynope, informó que en virtud a la solicitud de la Defensoría del Pueblo se requirió al Gobierno Regional de La Libertad el estado situacional e información documentada de la obra, y que llevaría a cabo una acción de control posterior en concordancia con su Plan Anual de Control.  Asimismo, el funcionario informó mediante Oficio N° 122-2014-GRLL/OCI (18.02.14) que se encontraba realizando un Examen Especial a la Gerencia de Infraestructura del Gobierno Regional de La Libertad (trabajo de campo) y la verificación de la obra en los tramos que fueron ejecutados por dicha entidad.

<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 19.02.14 al 20.02.14 y Oficio N° 492-2014-SEDALIB S.A.-40000-GG de SEDALIB S.A. (18.06.14):</u> Debido a las deficiencias en el expediente técnico, la falta de saneamiento del terreno donde se ejecutaría parte de la obra, y las dilaciones para la aprobación del cambio de especificaciones técnicas por la entidad, surgen controversias entre la entidad ejecutora y la contratista INGECO S.A.C., la cual presentó una demanda arbitral el 17.12.12 por liquidación de gastos generales. El año 2013 SEDALIB S.A. asume la responsabilidad de unidad ejecutora y procede a la liquidación del porcentaje de la obra ejecutada (80%); y en julio de 2013 aprueba el expediente técnico del saldo de obra para continuar su ejecución por administración directa. En octubre de 2013 SEDALIB S.A. convocó a un proceso de selección cuyo resultado es el otorgamiento de la buena pro al Consorcio Fátima, el cual reinicia la ejecución de la obra en febrero de 2014. Los trabajos han sido culminados y se encuentran en proceso de recepción.</p>
--	--

**7) “Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable e instalación del sistema de alcantarillado sanitario para los centros poblados de Huanchaquito y el Trópico” (SNIP 14374)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Distrital de Huanchaco La entidad carece de Órgano de Control Institucional (OCI)
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> Desde agosto de 2009 - Empresa contratista: Consorcio Aguas de Huanchaco - Empresa supervisora: Consorcio Moche <u>Por administración directa:</u> Desde julio de 2013
<b>Población beneficiaria</b>	6,374
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	12 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde agosto de 2009 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 14, 444,536.30 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 14, 849,565.19 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	No registra información referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras</b>	La obra no se encuentra registrada.

<p><b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b></p>	<p><u>Informe Técnico N° 026-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/RCP (05.07.13), Oficio N° 3430-2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 (15.07.13), Oficio N° 3429-2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 (17.07.13) e Informe N° 015-2014-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/CALP (21.02.14)</u>: Se recomendó al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Recomendar a la unidad ejecutora la adopción de medidas para superar las deficiencias del expediente técnico y/o ejecución de la obra, guardando estricto cumplimiento al convenio suscrito.</li> <li>b) Recomendar a la unidad ejecutora cumplir con remitir al Ministerio de Vivienda los informes mensuales de la obra, así como las autorizaciones de aprovechamiento de recurso hídrico por parte de la autoridad competente, el CIRA y el certificado ambiental.</li> <li>c) Comunicar a la unidad ejecutora que la dirección técnica en la ejecución de la obra debe ser permanente y hacer de conocimiento a la misma que la ubicación de tuberías en zonas de cauces secos o cercanos a ellos o con mucha cercanía al mar obedece a un deficiente diseño.</li> <li>d) Comunicar a la Contraloría General de la República el retraso en la ejecución de la obra y la deficiencia del expediente técnico, conforme lo estipula el literal b y c del numeral 6.1 de la Cláusula Sexta (obligaciones de las partes) del Convenio N° 080-2009-VIVIENDA/VMCS.</li> </ol>
<p><b>Proceso Arbitral</b></p>	<p>El 18.02.14 el Gerente de Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Distrital de Huanchaco, Ing. Edgardo Alejo Roque, informó que la contratista Consorcio Aguas de Huanchaco interpuso una demanda arbitral contra la entidad, por resolución contractual. No obstante, dicha comuna en su respuesta formal no cumplió con precisar los datos del proceso ni su estado.</p>
<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><u>Oficio N° 00385-2014-CG/ORTR (06.06.14)</u>: El Jefe (e) de la Oficina Regional de Control Trujillo, Sr. Ronny Rubina Meza, informó que sobre la obra en cuestión se ha efectuado visita de recopilación de información en la Municipalidad Distrital de Huanchaco, cuyos resultados vienen siendo evaluados.</p>
<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 19.02.14 al 20.02.14 y Oficio N° 053-2014-GM/MDH de la Municipalidad Distrital de Huanchaco (16.05.14)</u>: La entidad resolvió el contrato suscrito con la contratista Consorcio Aguas de Huanchaco, por incumplimiento de contrato y abandono de obra; en tanto la contratista inició un proceso arbitral contra la entidad. La entidad también denunció a la empresa por malos manejos, y en mayo de 2011 aprobó la continuidad de la obra por administración directa; no obstante, se encuentra pendiente la liquidación del porcentaje de la obra ejecutada y la elaboración del expediente técnico para la ejecución del saldo de obra. La ejecución de la obra alcanzó sólo el 73% del avance físico y se encuentra paralizada desde julio de 2013, debido a que el presupuesto asignado fue utilizado en su totalidad.</p>

**8) “Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí Bajo”  
(SNIP 29066)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Distrital de Paján La entidad carece de Órgano de Control Institucional (OCI)
<b>Tipo de ejecución</b>	Por administración directa
<b>Población beneficiaria</b>	1,545
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	20 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde noviembre de 2009 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 4, 272,452.13 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 3, 933,422.86 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra contratos que no fueron informados durante la supervisión, ya que se indicó que la obra se viene ejecutando desde el inicio por administración directa; asimismo, tampoco registra los contratos de ejecución y supervisión que indicó el MVCS en su informe de monitoreo.
<b>Infobras</b>	La obra registra en el sistema un avance físico del 60.15%.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	<u>Informe Técnico N° 0023-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/AMGS (05.07.13)</u> : Se recomendó al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):  a) Solicitar a la unidad ejecutora el levantamiento de las observaciones en el proceso constructivo de muros y cimentación de la caseta de bombeo y respecto de las medidas de seguridad adoptadas durante la excavación y tapado de zanjas. b) Realizar una nueva visita técnica para verificar el levantamiento de las observaciones y solicitar al supervisor de obra tomar las acciones correctivas. c) Solicitar a la Contraloría General de la República la verificación de los inconvenientes detectados.
<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<u>Oficio N° 00385-2014-CG/ORTR (06.06.14)</u> : El Jefe (e) de la Oficina Regional de Control, Sr. Ronny Rubina Meza, informó que sobre la obra en cuestión ni la ORCT como tampoco el OCI dentro de su ámbito han realizado labores de control para su verificación.

<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 19.02.14 al 20.02.14 y Oficio N° 017-2014-GM/MDP de la Municipalidad Distrital de Paján (28.02.14):</u> La obra se inició bajo la modalidad de administración directa. En enero de 2012, el Procurador Público de la entidad interpuso denuncia contra el ex alcalde por supuesta comisión de delito de peculado al haberse aprobado ampliaciones de presupuesto y de plazos en forma injustificada; no obstante, la denuncia fue archivada. La actual gestión edil continúa ejecutando la obra por administración directa a pesar de no contar con un Departamento de Obras debidamente implementado (no tiene personal técnico suficiente ni logística), y que el expediente técnico no cuenta con aprobación de viabilidad, sólo a nivel de perfil, además de otras deficiencias referidas al terreno. En enero de 2014 la obra tenía un avance físico del 77.01%, encontrándose una incompatibilidad en relación al terreno y la última valorización, cuyo mejoramiento está sujeto a mayor presupuesto. La entidad ejecutora se encuentra gestionando la obtención de mayores recursos ante el Ministerio de Economía.</p>
---	--

**9) “Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Abancay” (SNIP 90700)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Gobierno Regional de Apurímac
<b>Tipo de ejecución</b>	<p><u>Por contrata:</u> Desde agosto de 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa contratista: Consorcio Victoria</li> <li>- Empresa supervisora: Consorcio Córdova Sur</li> </ul> <p><u>Por administración directa:</u> Desde septiembre de 2011</p> <p><u>Por contrata:</u> Desde diciembre de 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa contratista: Consorcio Abancay</li> <li>- Empresa supervisora: Oficina de Ingeniería y Servicios Técnicos S.A.</li> </ul>
<b>Población beneficiaria</b>	63,036
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	07 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde septiembre de 2010 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 67, 979,132.22 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 27, 598,360.00 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	No registra información referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras</b>	La obra no se encuentra registrada.

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b></p>	<p><u>Informe Técnico N° 15-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-JUG (28.05.2013)</u>: Con convenio resuelto. Se recomendó a la Unidad Ejecutora:</p> <p>a) Cumplir con la Cláusula Décima del convenio resuelto, numeral 9.3: “La conclusión del convenio no afectará la culminación de las obligaciones que se encuentre en ejecución a cargo de las partes, las mismas que deberán ser culminadas”.</p> <p>b) Registrar en el SOSEM que la obra está siendo financiada y ejecutada por el Gobierno Regional de Apurímac, sin participación del MVCS.</p>
<p><b>Proceso Arbitral</b></p>	<p><u>Laudo Arbitral N° 237-2013 (19.07.13)</u> Demandante: Consorcio Victoria Demandado: Gobierno Regional de Apurímac Resultado: Fundada en parte a favor de la empresa contratista</p>
<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><u>Oficio N° 261-2013-GR-APURIMAC-04/OCI (31.10.13)</u>: El Jefe del OCI, CPC. Pedro Meza Peña, informó que no se realizaron labores de control respecto a la obra en cuestión por encontrarse ésta en un proceso arbitral.</p>
<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Oficio N° 063-2014-GRAP/GR/13 del Gobierno Regional de Apurímac (20.05.14)</u>: El 09.03.11 la entidad resolvió el contrato de ejecución de obra por retrasos atribuibles a la contratista Consorcio Victoria, y ésta interpuso demanda arbitral contra la entidad el 16.06.11 por graves deficiencias en el expediente técnico y mayores gastos generales. La entidad interpuso un recurso de anulación contra el laudo que concluye el proceso arbitral, el cual se encuentra en trámite. La entidad reformuló el expediente técnico y realizó un nuevo proceso de selección, y el 26.12.13 suscribió el contrato de ejecución de obra con el Consorcio Abancay. Actualmente la obra nuevamente se encuentra paralizada debido a la falta de pago de adicionales a la contratista. Cabe señalar que de acuerdo a la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-SUNASS-CD “Aprueban metas de gestión, fórmula y estructura tarifaria de EMUSAP ABANCAY S.A.C. para el quinquenio regulatorio 2014-2019”, la SUNASS ha establecido incrementos tarifarios condicionados a la entrada en operación del sistema de tratamiento de agua potable y del sistema de tratamiento de aguas residuales del proyecto en cuestión, en un 7.3% respecto de la tarifa de agua potable y en un 18.4% respecto de la tarifa de alcantarillado, con la finalidad de financiar los costos de operación y mantenimiento de dicha infraestructura.</p>

**10) “Mejoramiento, ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del distrito de Margos, Provincia de Huánuco - Huánuco” (SNIP 52039)**

<p><b>Estado actual del proyecto</b></p>	<p>No concluido</p>
<p><b>Entidad ejecutora</b></p>	<p>Gobierno Regional de Huánuco</p>
<p><b>Tipo de ejecución</b></p>	<p><u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio Margos - Empresa supervisora: Consorcio DWG</p>

<b>Población beneficiaria</b>	4,000
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	08 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde agosto de 2010 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 4, 590,382.11 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 4, 563,929.08 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información parcial referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras</b>	La obra no se encuentra registrada.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	Proyecto sin convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<u>Oficio N° 552-2013-GRH/OCI (17.10.13)</u> : La Jefa del OCI, CPC. Maritza Beatriz Orihuela Reyes, informó que si bien tiene conocimiento del estado actual del proyecto en cuestión, éste no ha sido incluido en su Plan Anual de Control 2013. No obstante, será programado para un futuro examen especial en el Plan Anual de Control 2014, según su capacidad operativa.
<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	<u>Oficio N° 272-2014-GRG/GRI del Gobierno Regional de Huánuco (31.07.14)</u> : En noviembre de 2011 la entidad resolvió aplicar la penalidad máxima a la contratista debido a los retrasos en la ejecución. Además, durante el proceso constructivo se produjeron filtraciones de agua por la instalación de conexiones en mal estado, generando la afectación de viviendas, escuelas, calles y terrenos en al menos 8 jirones. Para corregir estas deficiencias, la contratista solicitó un presupuesto adicional a la entidad. El 27.02.12 la Municipalidad Distrital de Margos presentó 16 observaciones a la obra ejecutada y solicitó al Gobierno Regional ejecutar la garantía. La entidad elaboró un expediente técnico para la culminación de la obra por un monto de S/. 306,547.18, la cual fue encargada a la misma contratista mediante Adjudicación Directa Pública del 13.09.13. Está pendiente la liquidación técnica y financiera de la obra.

**11) “Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes” (SNIP 29120)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Gobierno Regional de Tumbes
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio Saneamiento Villar - Empresa supervisora: Consorcio Supervisor Marcavelica
<b>Población beneficiaria</b>	4,366
<b>Plazo inicial proyectado para su ejecución</b>	04 meses

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<b>Tiempo de ejecución</b>	Desde mayo de 2012 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 9, 389,434.71 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 8, 058,086.85 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información actualizada.
<b>Infobras</b>	La obra registra en el sistema un avance físico del 90.49%.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	<p><u>Informe Técnico N° 004-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/VDRO (12.09.13)</u>: Se recomendó a la Unidad Ejecutora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cumplir el Convenio de Financiamiento suscrito.</li> <li>b) Explicar las razones por las que el inspector de obra valorizó al 100% las partidas N° 05.06 suministro e instalación de válvula compuerta y N° 05.07 suministro de instalación de válvula de aire, sin haber sido instaladas.</li> <li>c) Subsanan las observaciones indicadas en los Ítems II y III del informe, referentes a la falta de presentación al MVCS del informe mensual del avance físico y financiero de la ejecución del proyecto según cronograma, la falta de servicio de supervisión para el control y seguimiento de la obra, y la falta de registro del proyecto en INFObras.</li> <li>d) Obtener la certificación ambiental y el saneamiento físico legal para la libre disposición de terrenos.</li> </ul>
<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<u>Oficio N° 239-2013/GOB.REG. TUMBES-OCI (16.08.13)</u> : El Jefe del OCI, Ing. Jorge Guanilo Ramírez, informó que respecto a la obra en cuestión su despacho no ha efectuado labor de control alguna.
<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	<u>Oficio N° 614-2014/GOBIERNO REGIONAL TUMBES-GGR-SGR-SG del Gobierno Regional de Tumbes (26.06.14)</u> : Durante la ejecución de la obra se produjo la demora en la aprobación del sub-presupuesto “Sistema de utilización en Media Tensión 22.9 KV para PIM en Casetas de Bombeo Acapulco y Punta Mero”, y la falta de factibilidad de aprobación de cálculo hidráulico de la línea de impulsión por parte de ATUSA S.A. Esta situación dio lugar a 11 ampliaciones del plazo contractual y a la paralización de la obra desde el 10.10.13. Al mes de mayo de 2014 la obra registra un avance físico del 84.34% y una ejecución presupuestal del 83.67%.

**12) “Mejoramiento del sistema de agua y construcción del sistema de desagüe en el Centro Poblado de Tambopampa, distrito de Yanahuanca, provincia Daniel Alcides Carrión” (SNIP 112961)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	No concluido
<b>Entidad ejecutora</b>	Gobierno Regional de Pasco
<b>Tipo de ejecución</b>	<p><u>Por contrata</u>: Desde diciembre de 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa contratista: Inversiones y Negociaciones P&amp;G EIRL</li> <li>- Empresa supervisora: CONPROC S.A.C</li> </ul> <p><u>Por administración directa</u>: Desde enero de 2014</p>

<b>Población beneficiaria</b>	491
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	04 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde marzo de 2011 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 1, 580,283.33 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 1, 062,565.80 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información actualizada.
<b>Infobras</b>	La obra no se encuentra registrada.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	Proyecto sin convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<u>Oficio N° 341-2013-G.R/PASCO/OCI (13.08.13)</u> : La Jefa del OCI, PCC. María Cecilia Bazán Alonso, informó que respecto a la obra en cuestión su despacho no ha realizado ninguna actividad y/o acción de control, precisando que el OCI realiza sus labores de control sobre la base de los Planes Anuales, los cuales son aprobados mediante Resolución de Contraloría en cada ejercicio económico.
<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	<u>Visita de inspección efectuada el 19.02.14 al Centro Poblado de Tambopampa y Oficio N° 203-2014-GRP-PRES/SG del Gobierno Regional de Pasco (11.06.14)</u> : Debido al incumplimiento de obligaciones por parte del contratista Inversiones y Negociaciones P&G EIRL, el 12.10.12 la entidad y la contratista deciden resolver el contrato de ejecución de obra de mutuo acuerdo y suscribir un acta de conciliación, cuando la obra registraba un avance físico del 28% y una ejecución presupuestal del 63%. El 16.01.14 la entidad aprobó el corte y saldo de la obra, y la continuación de su ejecución por administración directa; sin embargo, en febrero del mismo año la obra se encontraba inconclusa y la zona de trabajos carecía de medidas de seguridad.

### 13) “Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la Localidad de Mochumí” (SNIP 28868)

<b>Estado actual del proyecto</b>	Concluido con deficiencias en su operación
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Distrital de Mochumí La entidad carece de Órgano de Control Institucional (OCI)
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata</u> : Desde junio de 2009 - Empresa contratista: Consorcio Mochumí - Inspector de obra: Ing. Eusebio Ortiz Sánchez <u>Por contrata</u> : Desde diciembre de 2011 - Empresa contratista: Consorcio Santa Isabel - Inspector de obra: Ing. Segundo Ricardo Suclupe Chiarot
<b>Población beneficiaria</b>	7,589
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	08 meses

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde junio de 2009 hasta la actualidad.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 12, 264,705.00 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 12, 310,326.97 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	Registra información parcial referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras</b>	Registra información parcial referente a los contratos celebrados.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	<u>Informe Técnico N° 05-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NTV/JUG (14.03.13) y Oficio N° 895-2013/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 (19.03.13)</u> : Establece diversos incumplimientos al convenio de financiamiento por parte de la entidad e irregularidades en el proceso constructivo de la obra.
<b>Proceso Arbitral</b>	<u>Laudo Arbitral N° 219-2012 (04.09.12)</u> Demandante: Consorcio Mochumí Demandado: Municipalidad Distrital de Mochumí Resultado: Fundada en parte a favor de la empresa contratista Se encuentra pendiente una <u>segunda demanda arbitral</u> interpuesta en noviembre de 2013 por Consorcio Mochumí contra la entidad, por incumplimiento de pago de liquidación de obra.
<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<u>Oficio N° 1464-2013-CG/CRN (19.12.13)</u> : La Gerente (e) de la OCRN, Dina Calonge De La Piedra, informó que en el 2008 a través del Oficio N° 419-2008-CG/ORCH se dispuso una veeduría a la obra respecto a la elaboración del expediente técnico, y que en virtud a ello se efectuaron requerimientos de información a la Comuna, determinándose que la obra no está concluida. A efectos de contar con información actualizada sobre la obra, la OCRN cursó el Oficio N° 1441-2013-CG/CRN al titular de la entidad.  <u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN (03.10.14)</u> : El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, reiteró la información proporcionada en el Oficio N° 1464-2013-CG/CRN, e informó que el 18.06.14 se efectuó una visita de recopilación en la entidad; no obstante, la información solicitada aún no ha sido entregada. Asimismo, mediante el Oficio N° 00838-2014-CG/CRN (16.07.14), la OCRN solicitó al titular de la entidad un informe actualizado relacionado con la obra, sin que tampoco se haya obtenido respuesta.
<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	<u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14</u> : En julio de 2010 la obra quedó paralizada debido a la resolución del contrato de ejecución de obra por parte de la contratista Consorcio Mochumí, la cual en marzo de 2011 presentó demanda arbitral contra la entidad. La obra tenía un avance físico del 75% y una ejecución presupuestal del 100%. En julio de 2011 se aprobó el Expediente Técnico para la ejecución del saldo de obra, reiniciando en febrero de 2012, no obstante en esta segunda etapa también se presentaron dilaciones por parte de la segunda contratista Consorcio Santa Isabel, motivando la intervención del Ministerio de Vivienda. Actualmente, la obra presenta deficiencias para su operación debido a la existencia de vicios ocultos en los trabajos ejecutados por la primera contratista. Cabe señalar que de acuerdo al Estudio Tarifario 2009 de EPSEL S.A. (Pág. 58), se prevé como inversiones en agua potable de la mencionada empresa la ejecución de obras priorizadas, entre las que se encuentra como una obra de ampliación para el año 2013 la construcción de un pozo tubular con una inversión de S/. 415,853.00 Nuevos Soles como parte del proyecto en cuestión.

**14) “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto sector B, distrito de La Victoria - Chiclayo - Lambayeque” (SNIP 147146)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	Concluida con problemas en su proceso constructivo
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Distrital de La Victoria
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio Las Diamelas - Empresa supervisora: Consorcio Supervisión Sector B
<b>Población beneficiaria</b>	8,508
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	08 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	12 meses (Abril 2011 - Abril 2012).
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 10, 683,644.00 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 10, 558,040.78 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	No registra información referente a los contratos celebrados.
<b>Infobras</b>	- No registra información sobre la conclusión física de la obra. - Registra información parcial referente a los contratos celebrados.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	<u>Oficio N° 025-2011/VIVIENDA/VMCS/PAPT/DRS/CDL (09.03.11), Acta de Verificación del 30.03.11 y Acta de Verificación del 19.07.11:</u> Se recomendó a la Unidad Ejecutora: a) Señalizar las zonas que presentan zanjas abiertas y retirar el desmote producido por las excavaciones. b) La obra se encuentra concluida, según Acta de Recepción del 30.05.12. Mediante Resolución de Alcaldía N° 1198-2012-MDLV/A (14.09.12) se aprueba la liquidación del contrato de ejecución de obra.

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><u>Oficio N° 135-2013-MDLV/OCI (15.10.13)</u>: El Jefe del OCI de la Municipalidad Distrital de La Victoria, CPC. Rufino Gonzales Flores, informó que su despacho se encontraba realizando un Examen Especial a la obra en cuestión. En <u>entrevista del 22.04.14</u>, dicho funcionario precisó que el Examen Especial realizado a la obra estuvo referido a la demora en su ejecución, al estancamiento de aguas servidas y a la modificación del expediente técnico respecto al componente de pavimentación. Dicho informe fue remitido en noviembre de 2013 a la OCRN para su respectiva revisión, siendo reformulado conforme a lo establecido en el Acta de Coordinación N° 005-2014-CG/CRN, y remitido nuevamente en marzo de 2014 para su revisión.</p> <p><u>Entrevista del 22.04.14</u>: El CPC. Jorge Burga, auditor de la OCRN, informó que el trámite de revisión del informe final del jefe del OCI respecto a la obra se encuentra normado, y que si bien dicha regulación señala que esta revisión debe darse de oficio por la Contraloría para garantizar ciertos estándares de calidad, algunas veces los jefes de los OCI remiten previamente sus informes a la OCRN para evitar que sean observados por falta de sustento o por aplicación inadecuada de las normas.</p> <p><u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN (03.10.14)</u>: El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, señaló que el Informe N° 003-2013-2-2738 del OCI se encuentra en proceso de reformulación, cuyo plazo máximo de presentación es el 03.10.14.</p>
<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14 y Oficio N° 247-2014-MDLV/GM de la Municipalidad Distrital de La Victoria (14.07.14)</u>: Durante la ejecución de esta obra se presentaron problemas de rebalse de aguas servidas, filtraciones de agua en las cajas domiciliarias e interrupciones en el suministro; no obstante, según la entidad ejecutora estas deficiencias se debieron a los problemas que presenta el sistema de alcantarillado que funciona en el distrito, y a que la contratista no estaba tomando las precauciones que el caso requería, lo que posteriormente fue resuelto. A la fecha la obra está culminada y totalmente liquidada, habiendo sido transferida el 05.11.13 a EPSEL S.A. para su operación y mantenimiento.</p>

15) “Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de las calles circundantes al complejo de mercados y servicios Moshoqueque, distrito de José Leonardo Ortiz-Chiclayo-Lambayeque” (SNIP 182533)

Estado actual del proyecto	Concluido con problemas en su proceso constructivo
Entidad ejecutora	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
Tipo de ejecución	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio Aguas del Norte - Empresa supervisora: Consorcio San José
Población beneficiaria	6,042
Plazo inicial de ejecución	04 meses
Tiempo real de ejecución	09 meses (Desde noviembre 2012 hasta agosto 2013).
Presupuesto inicial	S/. 3, 179,917.00 Nuevos Soles
Presupuesto ejecutado	S/. 3, 087,005.50 Nuevos Soles
SOSEM	No registra informe de cierre.
Infobras	No registra información sobre la conclusión física de la obra.
Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	<u>Informe Técnico N° 038-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1-NJB (11.03.13):</u> Con convenio resuelto. Se recomendó a la Unidad Ejecutora: a) Asegurar la culminación de la obra, resolviendo los problemas de incompatibilidad del expediente técnico con el terreno y el represamiento de buzones, y presencia de comercio ambulatorio. b) Culminar en el menor plazo posible el cierre de las zanjas generadas por las obras.
Labores de control por parte de la Contraloría General de la República	<u>Entrevista del 23.04.14:</u> El Jefe del OCI, CPC. David Mendoza, informó que no se realizaron labores de control respecto a la obra debido a que su despacho no cuenta con la capacidad operativa ni logística para efectuar el control de este tipo de proyectos. <u>Oficio N° 01077/2014-CG/CRN (03.10.14):</u> El Gerente (e) de la OCRN, Nelson Guevara Altamirano, informó que mediante el Oficio N° 00708-2014-CG/CRN (18.06.14), la OCRN solicitó al titular de la entidad presentar documentación relacionada con la obra, a fin de establecer las acciones correspondientes. La información proporcionada por la entidad se encuentra en evaluación.
Detalles del proceso de ejecución	<u>Información recogida en la supervisión realizada del 22.04.14 al 25.04.14:</u> La ejecución presentó diversos retrasos, careció de medidas de seguridad y produjo el estancamiento de aguas servidas. Según la entidad ejecutora, esto se debió a factores sociales, la demora en la aprobación de las especificaciones técnicas y el retardo en el desembolso de presupuesto por parte de EPSEL S.A. Actualmente, la obra se encuentra concluida y ha sido transferida formalmente a EPSEL S.A. para su operación y mantenimiento. Está pendiente la pavimentación de calles.

**16) “Mejoramiento y ampliación de los subsistemas de almacenamiento y distribución de agua potable y del sistema de alcantarillado de la localidad de Pacasmayo, Provincia de Pacasmayo - La Libertad” (SNIP 103113)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	Concluido con retrasos
<b>Entidad ejecutora</b>	Municipalidad Distrital de Pacasmayo La entidad carece de Órgano de Control Institucional (OCI)
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio Saneamiento Pacasmayo - Empresa supervisora: Consorcio T&E Consulting
<b>Población beneficiaria</b>	27,413
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	13 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde mayo de 2012 hasta febrero de 2014.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 57, 046,296.91 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 56, 965,286.29 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	No registra informe de cierre.
<b>Infobras</b>	- No registra información sobre la conclusión física de la obra. - No registra información referente a los contratos celebrados.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	<u>Informe Técnico N° 0015-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/AMGS (03.06.13):</u> Se recomendó al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):  a) Solicitar a la Unidad Ejecutora el levantamiento de las observaciones en el proceso constructivo, tales como la ausencia de tapa en la caja de registro, hundimientos de pavimento, falta de compactación en parte del asfaltado y limpieza del terreno de la obra. b) Solicitar la continuación de los trámites para la obtención de los permisos pertinentes como CIRA, EIA y la Licencia de uso de Aguas por parte de la ANA. c) Verificar la ejecución de la transferencia financiera por ocho (08) adicionales de obra solicitados por la residencia y aprobado por la Municipalidad Distrital de Pacasmayo.

<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><b>Oficio N° 059-2013-OCI/MPP (24.07.13):</b> La Jefa del OCI de la Municipalidad Provincial de Pacasmayo, CPC. Laura Deisi Rivera Tejada Vda. de Matienzo, informó que corresponde al titular de la Municipalidad Distrital de Pacasmayo informar sobre las deficiencias y demoras de la obra en cuestión. Asimismo, señaló que el OCI a su cargo no cuenta con ingenieros civiles y los especialistas necesarios para emitir opinión sobre dicha obra, y sólo cuenta con una auditora responsable de la jefatura.</p> <p><b>Oficio N° 00385-2014-CG/ORTR (06.06.14):</b> El Jefe (e) de la Oficina Regional de Control Trujillo, Sr. Ronny Rubina Meza, informó que sobre la obra en cuestión se ha efectuado visita de recopilación de información en la Municipalidad Distrital de Pacasmayo, cuyos resultados vienen siendo evaluados.</p>
<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><b>Información recogida en la supervisión realizada del 19.02.14 al 20.02.14:</b> Los inconvenientes se presentaron durante el proceso de licitación, debido a la impugnación presentada por una de las empresas postoras, Consorcio Saneamiento Pacasmayo, la cual fue declarada fundada por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE); así como, a causa de la negativa de la entidad a dar cumplimiento a lo resuelto por dicho organismo. El 30.04.12 la entidad celebró contrato de ejecución de obra con Consorcio Saneamiento Pacasmayo y el 17.05.12 se da inicio a la ejecución física de la obra. El 28.02.14 la contratista cumplió con entregar la obra, la cual se encuentra actualmente operativa y bajo la administración de la División de Saneamiento de la Municipalidad Distrital de Pacasmayo.</p>

**17) “Sistema y ampliación de agua potable y construcción del sistema de alcantarillado del centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre-Virú” (SNIP 86272)**

<p><b>Estado actual del proyecto</b></p>	<p>Concluido con deficiencias</p>
<p><b>Entidad ejecutora</b></p>	<p>Municipalidad Provincial de Virú</p>
<p><b>Tipo de ejecución</b></p>	<p><u>Por contrata:</u>          - Empresa contratista: Consorcio Virú          - Empresa supervisora: Consorcio Víctor Raúl</p>
<p><b>Población beneficiaria</b></p>	<p>18,255</p>
<p><b>Plazo inicial de ejecución</b></p>	<p>08 meses</p>
<p><b>Tiempo real de ejecución</b></p>	<p>Desde agosto de 2010 hasta julio de 2012.</p>
<p><b>Presupuesto inicial</b></p>	<p>S/. 14, 799,128.60 Nuevos Soles</p>
<p><b>Presupuesto ejecutado</b></p>	<p>S/. 16, 600,271.15 Nuevos Soles</p>
<p><b>SOSEM</b></p>	<p>- No registra informe de cierre.          - No registra información referente a los contratos celebrados.</p>
<p><b>Infobras</b></p>	<p>- No registra información sobre la conclusión física de la obra.          - No registra información referente a los contratos celebrados.</p>

*El derecho humano al agua y saneamiento.  
El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*

<p><b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b></p>	<p><u>Informe Técnico N° 0015-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.3.1/AMGS (03.06.13)</u>: Se recomendó al Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Comunicar a la Municipalidad Provincial de Virú las observaciones detectadas en la construcción de la obra (fuga de agua, filtraciones en los taludes de la planta de tratamiento de aguas residuales y ausencia de un cuerpo receptor para el vertimiento de aguas residuales).</li> <li>b) Solicitar a la Municipalidad Provincial de Virú exigir la reparación de las deficiencias de la obra a la contratista "CONSORCIO VIRÚ", conformado por las empresas EDICAS S.A.C. Contratistas Generales y Maquinaria Construcción y Minería S.A.C., por encontrarse dentro del periodo de garantía (periodo de diseño).</li> <li>c) Recomendar a la Municipalidad Provincial de Virú contratar una consultoría especializada para monitorear los efluentes de la PTAR, analizar las opciones para mejorar la calidad de los efluentes y evaluar las medidas a implementarse para el vertimiento de los efluentes y su posible reuso.</li> <li>d) Solicitar la continuación de los trámites para la obtención de los permisos pertinentes como CIRA, EIA y la Licencia de Uso de Aguas por parte de la ANA.</li> <li>e) Comunicar a la Contraloría General de la República sobre el retraso de la obra y deficiencia de expediente técnico y/o ejecución de la obra.</li> </ol>
<p><b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b></p>	<p><u>Oficio N° 036-2014-MPV/OCI (05.03.14)</u>: La Jefa del OCI, CPC. Flor María Rodríguez León, informó que su despacho no ha recibido ninguna denuncia ciudadana respecto a la obra en cuestión, a excepción del Oficio N° 005-2014-MPC-VRHT-DPV a través del cual el Alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Víctor Raúl Haya de La Torre expone las deficiencias en el funcionamiento de la obra, documento que fue derivado al alcalde de la Municipalidad Provincial de Virú para los fines pertinentes, al igual que la copia de nuestro pedido de información. Asimismo, señaló que en el Plan Anual de Control 2014 del OCI no se encuentra prevista ninguna acción de control respecto a dicha obra, y que en todo caso estas acciones se sujetan al principio de reserva.</p> <p><u>Oficio N° 00385-2014-CG/ORTR (06.06.14)</u>: El Jefe (e) de la Oficina Regional de Control Trujillo, Sr. Ronny Rubina Meza, informó que la obra en cuestión fue incluida para su revisión como un objetivo del "Examen Especial a la Municipalidad Provincial de Virú", el que se viene ejecutando en cumplimiento del Plan Anual de Control 2014.</p>

<p><b>Detalles del proceso de ejecución</b></p>	<p><u>Información recogida en la supervisión realizada del 19.02.14 al 20.02.14:</u> La obra se encuentra concluida pero presenta deficiencias en su funcionamiento. Debido a que no se habría cumplido con el peso y el diámetro requerido para las tuberías, el pozo tubular de agua opera con un equipo alquilado (motobomba y tuberías) cuyo costo es asumido por la entidad, con cargo a que la contratista en su momento reembolse dichos gastos; asimismo, el sistema de alcantarillado no opera, debido a que las lagunas de oxidación no tienen autorización de vertimiento. Según la entidad, estas deficiencias tienen su origen en el expediente técnico que fue elaborado por la anterior gestión, y que carecía de estudio de impacto ambiental, certificado de inexistencia de restos arqueológicos y autorización de vertimiento de aguas residuales. La entidad no ha transferido formalmente la obra a la Municipalidad del Centro Poblado Víctor Raúl Haya de La Torre, aun cuando dicha municipalidad opera las redes de agua desde diciembre de 2012 y recauda la cuota familiar.</p>
---	--

**18) “Mejoramiento de la red integral de saneamiento básico del centro urbano del distrito de Ichuña, Provincia General Sánchez Cerro, Región Moquegua” (SNIP 6320)**

Estado actual del proyecto	Concluido con deficiencias
Entidad ejecutora	Gobierno Regional de Moquegua
Tipo de ejecución	Por administración directa
Población beneficiaria	No Registra (según Ficha SNIP)
Plazo inicial de ejecución	08 meses
Tiempo real de ejecución	Desde septiembre de 2006 hasta julio de 2009.
Presupuesto inicial	S/. 1, 864,615.62 Nuevos Soles
Presupuesto ejecutado	S/. 2, 082,086.95 Nuevos Soles
SOSEM	<p>Registra informe de cierre con 07 observaciones respecto a problemas o limitaciones en la ejecución de la obra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencias en el diseño del proyecto (preinversión).</li> <li>- Expediente Técnico deficiente.</li> <li>- Deficiencias en el área administrativa.</li> <li>- Desinterés de los beneficiarios.</li> <li>- Problemas climatológicos y/o físico-geográficos.</li> <li>- Limitaciones en el marco legal.</li> </ul>
Infobras	La obra no se encuentra registrada.
Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Proyecto sin convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	Oficio N° 453-2013-ORCI/GR-MOO (15.08.13): El Jefe del OCI, CPC. Pedro Luis Fernando Oviedo Vásquez, informó que el proyecto en cuestión no reporta antecedente alguno de haber sido sujeto a evaluación.
<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	Oficio N° 677-2014-GGR/GR.MOO-9.3 (05.06.14) y Oficio N° 1012-2014-GGR/GRM-9.2 (04.08.14), del Gobierno Regional de Moquegua: El 07.09.11 la entidad aprueba la liquidación de la obra; no obstante, el informe de cierre del proyecto registrado en el SNIP consigna 7 problemas durante su ejecución, referidos a las deficiencias en el expediente técnico (no se consideró el aspecto topográfico de la zona), a la asignación de los recursos presupuestales y a la falta de saneamiento de los terrenos donde se ubicarían las lagunas de oxidación, entre otros. Cabe señalar que en enero de 2011 la Municipalidad Distrital de Ichuña declaró viable un nuevo proyecto de agua potable y alcantarillado en la localidad de Ichuña (SNIP 189908) con un presupuesto de S/. 4,204,829.92 Nuevos Soles, el cual incluye la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales. Desde octubre de 2012 la Municipalidad Distrital de Ichuña se opone a la recepción y transferencia de la obra ejecutada por el Gobierno Regional de Moquegua, debido a las deficiencias que presenta.

**19) “Instalación, Mejoramiento del Sistema de Agua y Letrinas en los Anexos de Torrebamba, Palmeras y San Francisco distrito de Chontabamba Provincia de Oxapampa Región Pasco” (SNIP 126247)**

<b>Estado actual del proyecto</b>	Concluido con deficiencias
<b>Entidad ejecutora</b>	Gobierno Regional de Pasco
<b>Tipo de ejecución</b>	<u>Por contrata:</u> - Empresa contratista: Consorcio Sanitario Las Palmeras - Empresa supervisora: Consorcio GWORKS S.A.C.
<b>Población beneficiaria</b>	254
<b>Plazo inicial de ejecución</b>	04 meses
<b>Tiempo real de ejecución</b>	Desde marzo de 2011 hasta abril de 2013.
<b>Presupuesto inicial</b>	S/. 1, 146,717.32 Nuevos Soles
<b>Presupuesto ejecutado</b>	S/. 1, 183,218.30 Nuevos Soles
<b>SOSEM</b>	No registra informe de cierre.
<b>Infobras</b>	La obra no se encuentra registrada.
<b>Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</b>	Proyecto sin convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

<b>Labores de control por parte de la Contraloría General de la República</b>	<p>Oficio N° 462-2013-G.R/PASCO/OCI (21.10.13): La Jefa del OCI, PCC. María Cecilia Bazán Alonso, informó que el proyecto en cuestión no fue incluido en el Plan Anual de Control 2013, motivo por el cual no realizó ninguna actividad y/o acción de control. Asimismo, precisó que aún no está implementada la Oficina Regional de Control de Pasco, por lo que a la fecha los OCI de dicha región pertenecen a la Oficina Regional de Control Huánuco, y los OCI de la provincia de Oxapampa dependen de la Oficina de Coordinación Regional de Huancayo.</p>
<b>Detalles del proceso de ejecución</b>	<p><u>Informe N° 079-2013-GRP-PASCO-GRI-SGSO/MO/DFCJ del Gobierno Regional de Pasco (08.07.13)</u>: La obra fue concluida pero con deficiencias para su funcionamiento, lo cual hizo inoperativo el sistema de abastecimiento de agua. Según la entidad, esto se debió a la variación de los diámetros de las tuberías de la línea de distribución de agua sin respetar el proyecto, afectando los demás componentes, como son: reservorio, cámara de filtro, sedimentador y colocación de letrinas. En marzo de 2013 el Gobierno Regional de Pasco inició una serie de trabajos consistentes en el mejoramiento del sistema de distribución, a efectos de corregir las deficiencias identificadas en la obra ejecutada por la anterior gestión y ponerla operativa. En abril de 2013 dichos trabajos fueron culminados con recursos propios de la entidad, siendo transferida formalmente para su operación y mantenimiento.</p>



Impreso en  
los talleres gráficos de: VORENO E.I.R.L.  
Jr. Puerta del Sol Mz. T5 Lt. 4 / 202 Lima 12  
RUC.: 20519145970  
Telf.: 01 369 7366 / 949597233  
Tiraje: 500 ejemplares  
Mayo de 2015



**DEFENSORIA DEL PUEBLO**

Con el auspicio de una canasta de fondos