Defensoría del Pueblo

RESOLUCION DEFENSORIAL N° 006 —2015-DP

Lima, 06 MAYO 2015

VISTO: El Informe Defensorial Nº 170, «El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso», elaborado por la Adjuntía para el Medio Ambiente, los Servicios Públicos y los Pueblos Indígenas, y;

CONSIDERANDO:

Primero.- El derecho al agua y saneamiento. 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. En el 2010 la Asamblea de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al acceso a los servicios de saneamiento como un derecho esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. La naturaleza compleja del mencionado derecho y su carácter social obligan al Estado a diseñar e implementar 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.

En ese sentido, incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado en el país, así como disminuir la brecha existente en el acceso a estos servicios entre la población urbana y rural, requiere de la generación de mayor y mejor infraestructura de saneamiento. Sin embargo, uno de los principales aspectos que ha podido determinar la Defensoría del Pueblo es que no basta con habilitar una mayor disponibilidad de recursos públicos en los diferentes niveles de gobierno y aumentar las inversiones estatales en la generación de infraestructura de agua y saneamiento. También es necesario que, a la par, se fortalezcan los mecanismos de control y vigilancia del gasto público y de los procesos de ejecución de los proyectos de inversión pública, para garantizar la culminación, calidad y sostenibilidad de las obras de saneamiento generadas, así como la persecución y sanción de las irregularidades y los actos de corrupción que se pudiesen cometer durante estos procesos.

Segundo.- Objetivo general. El objetivo del informe es 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 generación de mecanismos de transparencia que propicien una efectiva participación ciudadana.

Tercero.- Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas respecto a la meta de acceso al agua potable y alcantarillado. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada en la Cumbre del Milenio del 8 de septiembre de 2000, contiene una declaración de valores, principios y objetivos para la agenda internacional del siglo XXI y reconoce 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 Estados se comprometieron a cumplir diversas metas para alcanzar, al año

menor a S/. 20,000,000.00 millones de Nuevos Soles, sean declarados viables sólo con estudios a nivel de perfil (Resolución Ministerial N° 086-2015-VIVIENDA y Resolución Directoral N° 004-2015-EF/63.01, respectivamente).

Quinto.- Resultados de la supervisión. En el periodo que va de enero de 2010 a diciembre de 2014, la Defensoría del Pueblo atendió, a nivel nacional, un total de 89 quejas relacionadas, entre otros, con deficiencias en el proceso constructivo, paralización 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. Del total de quejas, se efectuó un seguimiento especial a 19 de ellas, debido a su nivel de complejidad y a los significativos montos de inversión comprometidos. Estos casos se encuentran localizados en las regiones de Lambayeque (8), La Libertad (5), Pasco (2), Apurímac (1), Huánuco (1), Tumbes (1) y Moquegua (1):

Relación de obras de saneamiento supervisadas

Obras inconclusas o paralizadas	
Nombre del proyecto	**Entidad Ejecutora**
SNIP 90700: Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Abancay	Gobierno Regional de Apurímac
SNIP 134337: Mejoramiento de aguas servidas Cuenca Trujillo Este, Centro y Oeste	Gobierno Regional La Libertad
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	Municipalidad Distrital de Huanchaco
SNIP 29066: Sistema de agua y alcantarillado del centro poblado de Macabí Bajo	Municipalidad Distrital de Paiján
SNIP 46332: 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	Municipalidad Distrital de Pítipo
SNIP 126296: 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	Municipalidad Provin-cial de Chiclayo
SNIP 112814: Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado de la Urbanización San Carlos-José Leonardo Ortiz-Chiclayo	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
SNIP 221326: 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	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
SNIP 65101: Mejoramiento y ampliación integral de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Lambayeque	Municipalidad Provin-cial de Lambayeque
SNIP 52039: Mejoramiento, ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del distrito de Margos, Provincia de Huánuco – Huánuco	Gobierno Regional de Huánuco
SNIP 29120: Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Villa Cancas en la Provincia de Contralmirante Villar del departamento de Tumbes	Gobierno Regional de Tumbes

SNIP 112961: Mejoramiento del sistema de agua y construcción del sistema de desagüe en el Centro Poblado de Tambopampa, distrito de Yanahuanca, provincia Daniel Alcides Carrión	Gobierno Regional de Pasco

Obras concluidas con deficiencias	
Nombre del proyecto	**Entidad Ejecutora**
SNIP 103113: 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	Municipalidad Distrital de Pacasmayo
SNIP 86272: Sistema y ampliación de agua potable y construcción del sistema de alcantarillado del centro poblado Víctor Raúl Haya de La Torre-Virú	Municipalidad Provincial de Virú
SNIP 28868: Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la Localidad de Mochumí	Municipalidad Distrital de Mochumí
SNIP 147146: Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto sector B, distrito de La Victoria - Chiclayo – Lambayeque	Municipalidad Distrital de La Victoria
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	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
SNIP 6320: Mejoramiento de la red integral de saneamiento básico del centro urbano del distrito de Ichuña, Provincia General Sánchez Cerro, Región Moquegua	Gobierno Regional de Moquegua
SNIP 126247: 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	Gobierno Regional de Pasco

Las acciones de supervisión incluyeron visitas a los proyectos ubicados en las regiones de La Libertad y Lambayeque, así como el análisis de información proporcionada por los gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) a cargo de la ejecución de las obras, por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Contraloría General de la República y sus organos de control institucional (OCI), localizados en las sedes de las entidades ejecutoras, y 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. Estos son los principales resultados:

a) De los 19 proyectos de agua y saneamiento supervisados, 12 se encuentran inconclusos o paralizados y 7, concluidos con deficiencias en su funcionamiento, debido a que tuvieron problemas durante su proceso constructivo.

b) En los 12 casos de obras inconclusas o paralizadas, la población que se encuentra limitada en el acceso a los servicios de saneamiento alcanza los 330,086 habitantes, y el

monto invertido en ellas asciende, a la fecha, a más de 173 millones de soles. Las principales causas que generan la paralización o no conclusión de estos proyectos, 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. Estas obras presentan, en promedio, un retraso de 43 meses en su culminación.

c) En los 7 proyectos de saneamiento concluidos, pero que presentan deficiencias en su funcionamiento, se invirtió más de 102 millones de soles. Cabe señalar que estos proyectos presentaron problemas durante su proceso constructivo, lo cual ha incidido en que actualmente tengan graves inconvenientes para su funcionamiento, impidiendo, en algunos casos, la transferencia de estas obras para su operación y mantenimiento.

d) Se identificaron variaciones en el monto de viabilidad en 8 proyectos que se encuentran en condición de paralizados o no concluidos, que incrementaron el monto de dichos proyectos en el rango del 1% al 204% del valor inicial. Cabe indicar que en los últimos años se han flexibilizado las condiciones para la aprobación de incrementos en los montos de inversión en los proyectos de inversión pública, disponiendo que solo corresponde realizar la verificación de la viabilidad en caso de modificaciones sustanciales y cuando el incremento supere el 20% respecto del monto declarado viable (Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01).

e) En el caso de 11 proyectos, el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (Sosem) registra información relativa a los nombres de las empresas contratistas, con las que las unidades ejecutoras suscribieron contratos para la elaboración del expediente técnico, para la ejecución y supervisión de obras y para la adquisición de materiales, indicando el monto del contrato. Sin embargo, el referido sistema no consolida información sobre la modalidad de ejecución de la obra —administración directa o indirecta—, ni sobre el periodo de ejecución, acceso virtual a un resumen del expediente técnico o a los contratos suscritos.

f) En lo que se refiere a la transparencia sobre la ejecución física de los 12 proyectos inconclusos o paralizados, a través del Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas (Infobras), administrado por la Contraloría General de la República, se aprecia que solo 6 de los 12 proyectos de saneamiento no concluidos se encuentran registrados, los cuales muestran avances físicos que van desde el 22.4% al 93.27%. Los proyectos no registrados en el sistema tienen, en promedio, 52 meses de retraso en la culminación de las obras.

g) En cuanto a la resolución de las controversias surgidas entre las partes durante la ejecución de las obras, se determinó que en 6 de los 19 proyectos de saneamiento supervisados —no concluidos y concluidos con deficiencias— se llevaron a cabo procesos arbitrales. En todos estos casos la demandante fue la empresa contratista, se empleó el arbitraje Ad Hoc (modalidad que permite a las partes designar a los árbitros), y los procesos culminaron a favor de las empresas contratistas.

h) 13 proyectos supervisados fueron ejecutados bajo convenio de financiamiento con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Las principales observaciones de dicha entidad a las obras monitoreadas fueron por deficiencias en la elaboración de los

expedientes técnicos, falta de saneamiento físico legal de los terrenos, deficiencias en el proceso constructivo de las obras, incumplimiento de obligaciones y de especificaciones técnicas por parte de las empresas contratistas, deficiente supervisión de la ejecución de los proyectos, y falta de capacidad de la entidades para adoptar medidas correctivas. En ciertos 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.

i) Respecto a las acciones de control a cargo de las los Órganos de Control Institucional (OCI) de la Contraloría General de la República, solo en 9 de los 19 proyectos supervisados se observó que se realizaron acciones de control, en varias de las cuales no se logró determinar la responsabilidad de los funcionarios a cargo de la ejecución de las obras. Asimismo, de las 16 unidades ejecutoras a cargo de los 19 proyectos de saneamiento supervisados, 5 de ellas carecen de OCI. En estos casos las labores de control de los proyectos de saneamiento fueron asumidas por las oficinas descentralizas de la Contraloría General de la República.

j) Las principales causas de la omisión de labores de control por parte de los OCI fueron la falta de presupuesto y especialistas para evaluar la ejecución de proyectos de infraestructura de agua y alcantarillado, que las obras observadas no estaban consideradas en sus planes anuales de control, o que existía un proceso arbitral en trámite.

k) 7 de los proyectos supervisados han tenido la intervención del Ministerio Público. No obstante, en 5 casos existen excesivas demoras en la investigación preliminar, en 1 caso se declaró la reserva provisional de la denuncia debido a la falta de realización de las pericias contables y de ingeniería a las obras, y en otro, la denuncia fue archivada.

Sexto.- Necesidad de fortalecer la regulación de la ejecución de obras públicas por administración directa. La ejecución de obras públicas por administración directa se encuentra regulada por la Resolución de Contraloría Nº 195-88-CG. Esta norma, aprobada hace más de 25 años, no se adapta a los principios de transparencia y eficiencia que exigen los procesos de ejecución presupuestaria en el sector público. La Contraloría General de la República ha elaborado una propuesta de Anteproyecto de Ley que regula la ejecución de estas obras; sin embargo, en él no se encuentran definidos los parámetros para la procedencia del cambio de modalidad de ejecución de la obra, de contrata a administración directa, como tampoco los actos de supervisión de los cuales serán pasibles las entidades públicas para garantizar que estas, antes del inicio de la ejecución física de los proyectos, cumplan con los requisitos técnicos y operativos para ejecutar obras de saneamiento bajo la modalidad de ejecución directa.

Séptimo.- Limitaciones en los niveles remunerativos de los gobiernos locales que inciden en la capacidad de supervisión de las obras de saneamiento. Las municipalidades afrontan dificultades en la contratación de personal calificado para realizar labores de supervisión de las obras públicas. Una de las principales limitantes para esto 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 o designación de funcionarios calificados y prohíbe que los funcionarios o servidores municipales puedan percibir una remuneración mayor a la del alcalde, cuyo sueldo promedio, en el caso de los distritales, es de S/. 2,244.00 (con una población electoral entre 1,001 y 10,000 personas). Esta situación genera que las municipalidades, en especial aquellas que se encuentran en las zonas rurales de nuestro país, afronten limitaciones para 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.

Esta situación hace necesaria la revisión de las normas que regulan los topes salariales de los funcionarios y servidores municipales, tomando en consideración determinados criterios como las diferentes realidades socioeconómicas de las localidades y los requisitos técnicos y profesionales que deben cumplir ciertos funcionarios o servidores municipales para la realización de determinadas funciones, como son la gestión de las inversiones públicas y la supervisión de la ejecución de proyectos.

Octavo.- El monitoreo de los proyectos de saneamiento financiados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y su intervención en proyectos paralizados. Las acciones de monitoreo de los proyectos de saneamiento que realiza el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento son importantes, pues la información que producen permite brindar alertas sobre los principales problemas que se presentan durante el proceso de ejecución de los proyectos de inversión en agua y alcantarillado. Por ello, es necesario el fortalecimiento de la Unidad de Monitoreo y Control de dicho Sector, a fin de, además, mejorar el proceso de seguimiento y cumplimiento de observaciones emitidas por las unidades ejecutoras y el de alertas a la Contraloría General de la República respecto de las irregularidades detectadas.

Asimismo, a efectos de promover la transparencia y la participación ciudadana, el Sistema de información sectorial en agua y saneamiento (SIAS) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debe ser accesible a la ciudadanía e incluir información sobre los monitoreos que lleva a cabo el sector respecto de las obras financiadas o con convenio de financiamiento, 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.

Noveno.- Limitaciones en la implementación y funcionamiento de los órganos de control institucional (OCI). 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 2014, de los 3,783 funcionarios de los OCI a nivel nacional, solo se ha logrado incorporar a 469 funcionarios (es decir, el 12%) al ámbito presupuestal de la Contraloría. Asimismo, a septiembre de 2014, el 78% de entidades públicas a nivel nacional no ejerce ningún tipo de fiscalización debido a que no cuentan con un OCI. Esto ocurre en el 82% de instituciones provinciales y en el 96% de entidades regionales.

Asimismo, hemos verificado que los OCI no desempeñan labores de control respecto a la gestión de las inversiones públicas, debido a la falta de capacidad técnica y operativa, lo que

genera que los proyectos observados no sean incluidos en los respectivos planes anuales de control. De otro lado, no realizan el seguimiento oportuno a la implementación de sus recomendaciones.

Por otro lado, el proceso de revisión de los informes de control de las OCI por parte de la Contraloría General (en el marco de la Resolución de Contraloría N° 274-2014-CG) no cuenta con un plazo que garantice la oportunidad en el control gubernamental. Esta omisión podría convertir en ineficientes las labores efectuadas por el OCI, así como inducir a sus jefes 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.

Décimo.- Deficiencias en la intervención del Ministerio Público. 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. Esto hace necesario que la actuación fiscal se oriente a lograr, en el menor tiempo posible, la determinación de las responsabilidades penales, para impedir situaciones de impunidad de los actos de corrupción. La celeridad en estos procesos es necesaria, considerando que la intervención formal del Ministerio Público ocasiona 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.

A partir de los casos atendidos y supervisados, hemos advertido que en las intervenciones del Ministerio Público no existe una actuación oportuna, rápida y técnica sino que, por el contrario, esta suele presentar excesivas demoras en la investigación fiscal y limitaciones para efectuar las pericias cuando el caso requiere una investigación complementaria especializada. Por ello, el Ministerio Público debe superar estas deficiencias estableciendo plazos razonables para las investigaciones preliminares, así como dotando a las fiscalías de personal calificado y presupuesto para efectuar las pericias, tanto del aspecto físico como presupuestal de la ejecución de los proyectos.

Decimoprimero.- El arbitraje en las contrataciones públicas celebradas para la ejecución de infraestructura de saneamiento. El arbitraje en el ámbito de las contrataciones públicas puede ser de tipo institucional o *Ad hoc*. No obstante, la falta de regulación de los aspectos organizativos, administrativos y logísticos en el arbitraje *Ad hoc*, lo convierten en la modalidad menos recomendable en el ámbito de las contrataciones públicas. Esto se corrobora con la evidencia empírica.

Así, de acuerdo con la información proporcionada por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), en el período 2011-2013 se emitieron 131 laudos arbitrales referidos a controversias sobre infraestructura de saneamiento. En el 95% de estos laudos, la parte que presenta la demanda es la contratista; el 69% fue emitido en un arbitraje *Ad hoc*, el 28% se sometió a un arbitraje institucional, y solo el 3% se emitió en un arbitraje institucional administrado por el OSCE. De otro lado, en los arbitrajes *Ad hoc* con árbitros designados directamente por las partes, el 72.9% de los puntos controvertidos fueron decididos de manera favorable a las empresas contratistas, y solo un 24.6%, a favor de las entidades públicas. En cambio, cuando los árbitros fueron designados por un tercero imparcial, el 45.8% de los puntos controvertidos fueron decididos a favor de las entidades públicas, y el 41.7%, a favor de las empresas contratistas.

Estos datos 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, el Estado está en la obligación de prever mecanismos que garanticen la adecuada defensa de sus intereses, no solo porque están comprometidos recursos públicos sino también porque en muchos casos está de por medio el derecho de la población a acceder a servicios esenciales.

En ese sentido, una mejor regulación sobre el 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. Asimismo, es necesario que estos aspectos sean materia de estudios por parte del OSCE, que incluyan diagnósticos y propuestas normativas que conlleven a una mejor regulación, más aún si dicha entidad cuenta con información valiosa respecto del uso del arbitraje en el ámbito del Estado.

Igualmente, hemos 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. Esto dificulta el acceso de la ciudadanía a información sobre estos arbitrajes, lo cual colisiona con el deber de publicidad y el principio de transparencia que deben primar en las contrataciones públicas.

Decimosegundo.- Condiciones para el acceso a sistemas de información sobre la ejecución de obras públicas. En el marco de las obligaciones de transparencia que tiene el Estado, se han creado en el país algunas herramientas de carácter informático que permiten a los ciudadanos, con acceso a la Internet y un conocimiento mínimo sobre su uso, acceder a información sobre las diferentes etapas del ciclo de los proyectos de inversión pública a nivel nacional. 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. Durante la fase de inversión, se puede acceder a la información sobre el avance de la ejecución física de las obras públicas, 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), administrado por la Contraloría General de la República.

La existencia de estos tres sistemas, en algunos aspectos, genera duplicidad de información respecto de los proyectos de inversión pública y, en otros casos, presenta datos contradictorios o información desactualizada. Ello dificulta el acceso de la ciudadanía a estos aplicativos, así como la transparencia de sus contenidos. Asimismo, la existencia de diversos sistemas con información sobre la ejecución de proyectos de inversión pública genera una sobrecarga de responsabilidades a las entidades para el registro de la información, lo cual podría desincentivar a que estas cumplan con registrar sus obras públicas. A su vez, esta situación también puede incidir en desincentivar a la población a la vigilancia ciudadana sobre la gestión de las inversiones públicas por parte de las entidades del Estado.

En ese sentido, coadyuvaría a una mejor accesibilidad y a un mayor registro de las obras públicas que el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y el OSCE realicen un esfuerzo conjunto para centralizar la información sobre los proyectos de inversión pública en un sistema integrado que presente la información de manera

uniforme, y de conformidad con el ciclo del proyecto.

De acuerdo con ello, y con el visto bueno de la Primera Adjuntía y de la Adjuntía para el Medio Ambiente, los Servicios Públicos y los Pueblos Indígenas, SE RESUELVE:

Artículo primero.- APROBAR el Informe Defensorial Nº 170, «El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso».

Artículo segundo.- RECOMENDAR al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:

a) 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).

b) 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)».
- «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)».

c) Monitorear, evaluar y generar reportes derivados de la aplicación de la Resolución Ministerial N° 086-2015-VIVIENDA, mediante la cua 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.

d) 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.

e) Fortalecer la Unidad de Monitoreo y Control, a fin que pueda efectuar un seguimiento oportuno, por parte de las unidades ejecutoras, del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de monitoreo, así como alertar a la Contraloría General de la República sobre las irregularidades detectadas durante dichas acciones.

f) 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.

Artículo tercero.- RECOMENDAR 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 de las municipalidades distritales de Huanchaco, Paiján, Pítipo y José Leonardo Ortiz:

a) Culminar la ejecución de los siguientes 12 proyectos de agua y saneamiento que a la fecha se encuentran en situación de paralizados y no concluidos, 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 Pítipo (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).»

Artículo cuarto.- RECOMENDAR a los gobernadores regionales y a los alcaldes de las municipalidades distritales y municipalidades provinciales:

a) Reportar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aquellos proyectos de saneamiento financiados por dicho Sector, cuya ejecución se encuentre paralizada, a fin de solicitar el apoyo correspondiente para la pronta culminación de las obras.

b) 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 circunscripciones.

c) 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 plazo máximos en los que deberán emitirse los laudos arbitrales y los honorarios tope de los árbitros, a fin de no recargar con mayores gastos al Estado por la ejecución de la obra pública.

d) Registrar en el Banco de Datos 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.

e) Registrar en el Infobras, administrado por la Contraloría General de la República, todos aquellos proyectos de saneamiento que se encuentren en ejecución y actualizar la información sobre los porcentajes de avances en la ejecución física de la obra y el monto invertido.

Artículo quinto.- RECOMENDAR al Ministerio de Economía y Finanzas:

a) Implementar un sistema integrado de información sobre 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. Avance de ejecución financiera (devengados).
viii. Avance en 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.

b) 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) contegan y hagan accesible la información sobre la modalidad de ejecución y los procesos arbitrales de los proyectos de inversión pública.

c) 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.

d) 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.

e) Regular la obligatoriedad de las entidades públicas con acceso a sistemas informáticos para que, en forma progresiva, empiecen a registrar en el Sosem información relevante y completa de los proyectos de inversión ejecutados bajo su cargo.

f) Tipificar como infracción sujeta a potestad sancionadora, la omisión de las entidades públicas de registrar en el Sosem información actualizada, veraz, exacta y oportuna.

g) 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.

Artículo sexto.- RECOMENDAR a la Contraloría General de la República:

a) 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.

b) 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 delproyecto 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.

c) 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 Constrol 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.

d) 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.

e) 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 conformdiad con la Resolución de Contraloría N" 279-2000-CG.

f) 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 infraccion 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 contro.

g) 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 sus proyectos de inversión.

h) Difundir información respecto a las entidades públicas que cumplen con registrar en el sistema Infobras, información completa, relevante y oportuna de sus obras públicas.

i) Hacer accesible en el sistema Infobras la información de los procesos arbitrales relacionados con las obras públicas.

j) 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.

k) 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.

Artículo séptimo.- RECOMENDAR a la Presidencia del Consejo de Ministros:

a) 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 municipalides; 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.

b) Revisar el Decreto Supremo Nº 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.

Artículo octavo.- RECOMENDAR al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado:

a) 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 en los procesos de ejecución de obras públicas,
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.

b) Disponer que los laudos arbitrales que resuelven controversias relacionadas con la ejecución de obras públicas —independientemente del tipo de arbitraje en el que estos 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.

c) 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 SNIP del proyecto de inversión en virtud del cual se generó la controversia arbitral.

d) Difundir los laudos arbitrales sobre contrataciones públicas en el portal web del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, a efectos de 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.

e) 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.

f) Analizar periódicamente el arbitraje como mecanismo de solución de controversias en el ámbito de las 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.

Artículo noveno.- RECOMENDAR al Ministerio Público, 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 lo 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.

Artículo décimo.- RECOMENDAR al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 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.

Defensoría del Pueblo

Artículo decimoprimero.- ENCARGAR el seguimiento de la presente resolución a la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Artículo decimosegundo.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 27° de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

EDUARDO VEGA LUNA
DEFENSOR DEL PUEBLO (e)